

International Review of Community Development Revue internationale d'action communautaire



Crise, État et politique de main-d'oeuvre Economic crisis, the state and manpower policy Crisis, Estado y política de mano de obra

Pierre Dandurand

Number 10 (50), Fall 1983

Mouvements alternatifs et crise de l'État

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034661ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034661ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Dandurand, P. (1983). Crise, État et politique de main-d'oeuvre. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (10), 101–115. <https://doi.org/10.7202/1034661ar>

Article abstract

The author examines the role of manpower policy in a period of economic crisis. On the basis of his analysis of several Canadian programmes, he notes an oscillation between economic objectives (rapid retraining of workers for jobs in the most dynamic sectors of the economy) and social objectives (government job creation schemes, unemployment insurance reductions, etc.). In a period of crisis, it seems that priority is given to the accumulation function of manpower policy to the detriment of their legitimization function as a disguised form of social welfare. The author concludes that the State is in the process of a major reformulation of its manpower policies. There seems to be no indication of a tendency to withdraw from this sector. Rather, the priorities seem to be on-the-job training programmes and a tightening of government control.

Crise, État et politiques de main-d'oeuvre

P. Dandurand

Il y a actuellement près de 30 millions de chômeurs dans les pays de l'O.C.D.E. C'est là un épiphénomène d'une crise aux multiples volets qui frappe non seulement les segments les plus faibles du système mondial mais aussi et profondément le noyau dur de ce système, soit les pays capitalistes les plus industrialisés.

Devant une telle situation, on comprend aisément l'importance stratégique des politiques étatiques qui ont été élaborées en vue de pallier aux « ratés » du marché du travail. Cependant, l'importance de telles politiques n'est pas que conjoncturelle mais renvoie à des problèmes structurels liés au développement même des sociétés capitalistes. De plus, si l'action de l'État n'est pas nouvelle en ce domaine, ce n'est que récemment que de telles politiques ont pris de l'ampleur et qu'on en est venu à parler d'une

politique « active » de la main-d'oeuvre.

En effet, la conception d'une politique dite « active » de la main-d'oeuvre apparaît à la fin des années 50 et s'affirme au cours des années 60 dans cette espèce de forum que constitue l'O.C.D.E. Elle veut signifier une intervention beaucoup plus systématique et directe de l'État sur l'offre de travail de façon à ajuster cette offre à la demande. Concrètement, l'action de l'État devrait donc prendre la forme d'une meilleure information des agents sur le marché du travail, faciliter au besoin leur mobilité géographique et finalement, par un programme de formation professionnelle, les requalifier en fonction des exigences changeantes du marché. Il s'agit en d'autres mots d'agir de façon beaucoup plus marquée sur le processus de distribution — qualification de la force de

travail mais, devrions-nous ajouter, d'une force de travail adulte, de celle, en fait, déjà en âge de travailler.

Les grands objectifs nationaux de cette politique ont été explicitement, au Canada tout au moins, de contribuer à la croissance économique à long terme, de pallier au chômage sans renforcer le mouvement inflationniste, de corriger les inégalités économiques régionales, d'améliorer de façon plus permanente la situation économique des couches de la population vivant dans un état de pauvreté ou au seuil de ce niveau. Ce qui, on en conviendra, n'est pas une mince ambition ¹.

Nous concentrerons ici notre attention sur un des éléments clé de la politique « active » de la main-d'oeuvre, soit le programme de formation de la main-d'oeuvre tel qu'élaboré par le gouvernement



102 fédéral canadien, tout particulièrement au cours des vingt dernières années. Ce programme constitue de fait le volet le plus important de l'intervention de l'État fédéral canadien sur l'offre de travail et est, à notre avis, particulièrement révélateur des contradictions que véhicule l'intervention étatique en ce domaine.

Nous nous proposons de montrer ici comment l'intervention plus directe de l'État dans la gestion de la main-d'oeuvre à la fin des années 50 se situe dans le prolongement d'une intervention de longue date. Et particulièrement, comment ces politiques étatiques sont intégrées à l'État-providence. Nous pensons aussi pouvoir démontrer que si la crise des années 70 met en cause l'État, nous n'assistons toutefois pas à l'agonie de l'État-providence mais, fort probablement, à une restructuration dans les politiques étatiques.

Gestion étatique de la force de travail : éléments de problématique

Quels sont dans les sociétés de capitalisme avancé et dans le cadre de l'État-providence, le rôle et la signification de la gestion étatique de la force de travail ? Voilà une question bien difficile. Nous nous contenterons d'exposer brièvement les éléments d'analyse qui nous ont guidé dans l'étude des interventions de l'État canadien dans ce domaine.



Discipline et insécurité du travail

L'étude de S. de Brunoff *État et capital*, est peut-être celle qui rejoint le plus directement l'objet de la présente analyse². Après avoir indiqué que la gestion de la force de travail constituait un des principaux axes de la politique économique de l'État, de Brunoff tente de démontrer comment par delà le fait qu'à ses yeux la reproduction de la force de travail ne peut être assurée dans le mouvement même

du capital, deux principes seraient à l'origine de l'intervention dans ce domaine : le maintien d'une relative insécurité du travail et le maintien d'une « discipline du travail ». Si différentes mesures d'assistance ou d'assurance sociales sont mises en place pour diminuer l'insécurité que vit en particulier la classe ouvrière face à l'emploi, emploi dont elle tire pour l'essentiel ses moyens d'existence, cette insécurité doit continuer à exister pour garantir une discipline du travail. Le maintien de cette discipline du travail est nécessaire pour garantir la motivation des travailleurs à mettre effectivement en oeuvre leur force de travail. Ainsi, selon de Brunoff, quelle que soit l'importance du train de mesures sociales élaborées pour parer, dans le cadre d'une économie capitaliste, à l'insécurité des travailleurs (maladie, vieillesse, mort, chômage, etc.), on peut être certain qu'elles n'y parviendront qu'en partie. Il faut que soit préservée l'incitation au travail, ne serait-ce que parce qu'une bonne partie des assurances sociales sont elles-mêmes dépendantes des cotisations de ceux qui travaillent. C'est ce qui fait qu'on s'assure entre autres qu'un différentiel de revenu sépare ceux qui travaillent et ceux qui vivent ou survivent à même certaines prestations sociales. Ce serait aussi cette logique interne qui structurerait ou, autrement dit, fixerait les frontières des stratégies des groupes sociaux soit en gros pour une part la masse des travailleurs salariés et d'autre part les détenteurs des moyens de production.

Dans le jeu des rapports de force qui l'institue, l'État, devrait donc être particulièrement sensible dans ses politiques de main-d'oeuvre, au double volet qu'implique la gestion de la force de travail : l'insécurité du travail et la discipline du travail. La question est maintenant de savoir si effectivement et dans leur action historique, les politiques étatiques peuvent se

lire à travers ces exigences en quelque sorte immanentes aux conditions de travail dans les sociétés capitalistes.

On peut déjà entrevoir dans le cas de certaines mesures sociales comment elles répondent à ces exigences. On pense ici en particulier à l'assurance-chômage. Il est assez évident que cette politique pallie en partie à l'insécurité des travailleurs et il est aussi assez évident que dans la majorité des cas, tant pour des raisons de revenu que pour des raisons d'intégration sociale, elle ne va pas encore à l'encontre de la discipline du travail ou de l'incitation au travail. Il est tout à fait significatif par ailleurs que dans la conjoncture actuelle on s'inquiète justement du caractère désincitatif qu'une telle mesure peut avoir. Se trouve ainsi carrément problématisé dans les termes sécurité-discipline du travail, la question de l'assurance-chômage. Dans le contexte de la crise actuelle, dans la mesure même où le nombre des chômeurs se multiplie de façon effrayante, où les périodes de chômage s'éternisent, la politique d'assurance-chômage risque en effet de ne plus remplir ses fonctions. Pour une part la sécurité qu'elle apporte est considérablement amoindrie puisque dans de nombreux cas on ne sort du chômage que pour passer à un statut d'assisté social ; par ailleurs, les longues périodes de non-travail et le peu d'espoir d'entrer à nouveau sur le marché du travail, conduisent à former une couche de chômeurs qu'on a qualifié de chômeurs-découragés, autrement dit, de travailleurs que n'atteint justement plus la discipline du travail.

Reste à voir si les politiques « actives » de main-d'oeuvre qui sont centrées sur l'offre de travail, l'adaptation des travailleurs au marché du travail, répondent à cette « logique » de gestion de la force de travail.



Des fonctions multiples des politiques de main-d'oeuvre

On ne peut s'en tenir exclusivement à une problématique économique dans l'analyse des politiques de main-d'oeuvre car ces politiques participent du rôle plus général de l'État dans la société et débordent le champ des interventions plus strictement économiques. Ainsi il est clair que les politiques de l'État n'ont pas une signification univoque. En effet le sens et la portée d'une politique historique, concrète (et c'est là un des problèmes que pose leur analyse) renvoient à plus d'une fonction. À ce simple niveau, l'approche d'O'Connor permet d'éclaircir cette question, même si elle n'apporte pas toujours toutes les précisions souhaitées³. Elle invite, en effet, en premier lieu à voir le sens d'une politique particulière à travers cette double fonction, souvent contradictoire, de l'État que sont l'accumulation et la légitimation. De plus, elle permet de spécifier à quelle catégorie des dépenses de l'État correspond concrètement une politique, catégories qui elle-même renvoient à des fonctions particulières de l'intervention étatique.

Dans le cas des politiques de main-d'oeuvre, et tout particulièrement dans les politiques « actives », si on imagine facilement qu'elles réalisent pour une part les fonctions étatiques d'accumulation, on verra aussi comment elles contribuent au processus de légitimation. Ainsi,

dans les perspectives de l'État et d'une stratégie des dépenses publiques, les sommes affectées à une politique de main-d'oeuvre servent à des investissements sociaux en terme de capital humain, dans la mesure où on cherche à adapter la main-d'oeuvre au marché du travail en faisant en sorte qu'elle soit mieux informée, plus mobile et mieux qualifiée. Simultanément, par certains de ses aspects, une politique de main-d'oeuvre peut être considérée soit comme une dépense de consommation sociale (vg éducation), soit comme une pure dépense en vue de contribuer, par l'harmonisation des rapports sociaux, à garantir la légitimité de l'ordre existant. D'ailleurs, comme nous le verrons ultérieurement, le débat qui se poursuit au Canada et au Québec autour des politiques « actives » de main-d'oeuvre manifeste bien les fonctions contradictoires qu'ont à remplir ces politiques, c'est-à-dire augmenter la productivité de la force de travail en même temps que d'assurer une certaine redistribution du produit social, soit l'amalgame d'une politique strictement économique et d'une politique de bien-être.

103



Politiques de main-d'oeuvre et État-providence

Le fait pour les politiques de main-d'oeuvre de se présenter sous certains de leurs aspects comme des mesures de bien-être nous amène à chercher à les resituer dans le cadre plus spécifique de l'État-providence.

Selon Gough⁴ l'État-providence se définit comme l'usage du pouvoir étatique aux fins de la reproduction de la force de travail et du maintien, de l'entretien de la population non-active, des non-travailleurs. Cette définition est particulièrement importante pour nous dans la mesure où on y voit apparaître, dans leur rapport à cette forme d'État, une distinction entre deux grands groupes sociaux : ceux qui sont sur le marché du travail et ceux qui n'y sont pas. En effet, une des caractéristiques d'un politique « active », bien qu'elle soit axée principalement sur l'offre de travail donc sur la main-d'oeuvre active, est de renvoyer de différentes manières à tout ce segment de la population ou du surplus de population qui existe parallèlement à la main-d'oeuvre active. On pourrait même aller jusqu'à dire que les politiques de main-d'oeuvre se définissent autant par l'existence de cette population non active que par les besoins même de la population active, autrement dit, autant par la force de travail déjà en oeuvre que par ce qu'on désigne souvent comme l'armée de réserve (de main-d'oeuvre). En effet, un des objectifs d'une politique de main-d'oeuvre consiste soit à empêcher certains travailleurs de rejoindre les « inactifs », soit à faciliter à certains « inactifs » le passage au statut de travailleur. Cette politique permet donc entre autres choses de contrôler, de gérer en partie le dépla-

cement d'un statut à l'autre, ce qui est important dans les mouvements de main-d'oeuvre liés au développement de l'économie, particulièrement lorsque, soit par l'augmentation de la productivité, soit par les mouvements de récession, il y a compression de la demande de travail. Elles peuvent donc devenir ainsi un instrument névralgique de régulation sociale. Mais ce rôle de régulation dans le flux des travailleurs entre le travail et le non-travail ne doit cependant pas masquer les autres fonctions de cette politique, soit celles pour une part de contribuer à mieux adapter la main-d'oeuvre aux exigences du marché et par là de jouer sur les conditions de reproduction de la main-d'oeuvre, soit celles d'autre part (et même si cela peut apparaître paradoxal pour une politique de main-d'oeuvre) d'aider au maintien dans le système d'un certain nombre de non-travailleurs.



Fin de l'État-providence ou restructuration ?

Si les politiques de main-d'oeuvre participent pleinement de l'État-providence, tout au moins dans les termes où Gough l'entend, une autre question se pose immédiatement : est-ce que, dans le mouvement de la crise actuelle, où l'on voit s'exercer des coupures parfois radicales dans les mesures sociales supportées par l'État, les politiques de main-d'oeuvre perdront du terrain ?

À ce propos, comme nous l'avons déjà souligné, il est encore trop tôt pour annoncer la fin de l'État-providence ou même parler à la façon de Jean-Marie Vincent de son agonie⁵. Il est plus juste, à notre avis, de poser l'hypothèse d'une restructuration dans les mesures économiques et sociales qui ont été instaurées au cours des 30 ou 40 dernières années⁶.

Une première considération milite en faveur de cette hypothèse : si la crise actuelle entraîne indéniablement des coupures dans les politiques sociales, elle entraîne aussi dans son sillage un ensemble de problèmes économiques et sociaux tels que l'intervention des États demeure nécessaire pour assurer un minimum de fonctionnement, répondre, même minimalement, aux pressions des couches sociales les plus directement frappées par la récession. Si la crise, dans la profondeur qu'elle atteint, affaiblit le mouvement syndical dans la mesure où leurs effectifs baissent, où le moral risque d'être ébranlé par des pertes de droits acquis et par l'augmentation de l'insécurité, elle ne lui enlève pas toute sa force. De plus, d'autres mouvements comme le mouvement féministe, le mouvement écologiste ont conservé jusqu'à maintenant une vitalité indéniable et frappent aux portes de l'État. En bref les rapports de force sont donc inégaux mais sévères. Et ce n'est pas seulement de la base que les pressions se font sentir. Si l'État n'opère pas une certaine redistribution par ses programmes sociaux, c'est la demande de biens de consommation qui est affectée. Et ceci atteint des secteurs de production et contribue à rendre ces secteurs particulièrement précaires. On l'a bien vu récemment, non seulement dans le secteur de la construction, mais aussi dans une industrie de base de l'économie nord-américaine, l'automobile.

Dans ces circonstances, il y a plus de chance qu'on observe une restructuration des politiques sociales et des politiques de main-d'oeuvre plutôt que de les voir purement et simplement disparaître. Nous pensons pouvoir effectivement montrer qu'au cours des années 70, si les politiques dites actives de main-d'oeuvre sont demeurées importantes, il semble bien qu'on ait voulu les orienter plus nettement vers des objectifs d'accumulation en les adaptant davantage aux besoins spécifiques du marché du travail. De plus, on a cherché à modifier ces politiques dans leurs aspects techniques de façon à les rendre plus efficaces (on veut en quelque sorte y introduire une plus grande rationalité). Enfin, on verra aussi apparaître des tentatives de reprivatisation de l'intervention de l'État en ce domaine.

Mais avant d'aborder l'analyse de cette période plus récente, il faut voir comment, suite à la grande crise des années 30, s'est peu à peu instaurée une politique de main-d'oeuvre au Canada.



L'intervention historique de l'État sur le marché du travail et l'émergence d'une politique « active » de main-d'oeuvre

La conception d'une politique active a pris forme, on le sait, à la fin des années 50 dans les pays de l'O.C.D.E. Ce qui ne veut pas dire évidemment qu'avant cette date, l'État n'intervenait pas sur le

marché du travail et de façon plus large sur le processus de reproduction de la main-d'oeuvre. Ainsi, est-il nécessaire de le rappeler, les premières législations ouvrières datent du 19^e siècle. Par ailleurs par ses politiques sur la famille, l'éducation, la santé, l'immigration, et particulièrement durant les périodes de crise, par des allocations aux chômeurs et aux indigents, l'État canadien, à ses différents paliers, fédéral, provincial et municipal, agissait bel et bien sur les conditions de reproduction de la main-d'oeuvre et, comme le souligne Gough, sur le maintien des non-travailleurs, du « surplus » de population.



La « grande crise » des années 30

Si on s'arrête en particulier aux politiques sociales mises en oeuvre par l'État, tout spécialement durant la crise économique des années 30 et dans l'immédiat après-guerre, on voit déjà, marquée en creux, une politique de main-d'oeuvre. En effet un regard rétrospectif sur les politiques sociales ⁷ indique clairement que l'État s'est d'abord attaché à soutenir les catégories sociales qui étaient, dans le développement même d'une économie capitaliste, rejetées hors du marché du travail, soit précisément les invalides, les aveugles, les vieux et les mères « nécessiteuses », c'est-à-dire en définitive des catégories de personnes sans revenu d'emploi. Il s'agit bien, comme on peut le constater, de ceux qui sont les premiers et les plus radicale-

ment mis hors du marché du travail. (En même temps se trouvent ainsi bien désignés les sujets par excellence de l'État-providence). Nous parlons d'une politique de main-d'oeuvre en creux dans le sens très précisément où ces mesures sociales s'établissent en fonction du marché du travail et comme conséquence de la généralisation du salariat, comme forme spécifique de rémunération du travail. Ces politiques touchent au premier chef les personnes inaptes au travail, qu'elles soient ou non explicitement formulées en ces termes. Et si de cette façon elles tendent à assurer la simple reproduction de ce surplus de population qui échappe au système de production, elles contribuent aussi de différentes façons à garantir minimalement quelques ressources face aux aléas du marché du travail et de ce fait contribuent, faiblement peut-être, mais contribuent tout de même à réduire sans complètement la faire disparaître cette insécurité du travail dont parle S. de Brunoff.

C'est avec la crise que s'instituent, cette fois et d'abord d'une façon temporaire, des politiques de soutien aux personnes aptes au travail mais qui, dans la conjoncture économique d'alors, sont mises momentanément en situation de chômage. Les mesures temporaires adoptées par l'État dans ces circonstances prennent deux formes qu'on leur connaît encore maintenant, soit les transferts purs et simples qu'on appelait alors le secours direct et la création d'emploi dans le secteur public (travaux publics) à quoi s'ajoutait, à ce moment-là, un programme de colonisation (loi pour promouvoir la colonisation et le retour à la terre).

C'est aussi à l'occasion de cette crise, avec ce qu'elle signifiait non seulement sur le plan économique mais aussi sur le plan social, qu'il est apparu que des politiques plus permanentes devaient être élaborées pour remédier aux imperfec-



106 tions du marché du travail. Il faudra cependant attendre que soit déclarée la seconde guerre mondiale pour que, de fait, soit promulguée au Canada la loi d'assurance chômage (1940). Par la suite, d'autres pièces seront ajoutées à la législation sociale (v.g. allocations familiales, 1945, l'assistance aux invalides, 1955) et des lois antérieures seront modifiées (v.g. celles concernant les vieux et les aveugles).

On assiste bien ainsi à une première mise en place d'un État-providence où les conditions de reproduction de la force de travail se socialisent, où le « salaire social » se bonifie. Mais c'est aussi l'époque où le gouvernement canadien, à l'instar de bien d'autres et largement inspiré par la conception keynésienne de la gestion économique, se fixe des objectifs de plein emploi. Il croira pouvoir y arriver non pas tant par une action directe sur la main-d'oeuvre que par la création de la demande, laquelle serait stimulée par une certaine redistribution du revenu prenant la forme de transferts ou de biens et services distribués par l'État.

Étant donné l'importance de cette période d'après-guerre dans notre propos, il est nécessaire de s'y arrêter pour qualifier et développer ce que nous venons d'en dire.

L'après-guerre

En premier lieu, il faut relever le fait que la simple institution de l'assurance-chômage marque un saut qualitatif dans les politiques sociales de l'État. En effet il est clair que par cette politique l'État s'implique de plus près dans le fonctionnement du marché du travail, en instaurant un mécanisme de subvention, de transfert, destiné cette fois aux personnes *aptés au travail*. Il est aussi certain que ceci constitue un acquis majeur de la classe ouvrière et contribue à assurer aux travailleurs une plus grande sécurité. Par ailleurs cette intervention de l'État demeure une action indirecte sur le marché du travail dans la mesure où, par là l'État se contente de subventionner cette fraction de la main-d'oeuvre qui est temporairement sans emploi, un peu à la façon dont il va « prendre soin » des veuves, des invalides, des vieux. C'est une mesure qui a toutes les apparences de la passivité si on la compare aux intentions d'une politique active de la main-d'oeuvre.

En second lieu, même si on peut estimer que l'État durant cette période intervient plus indirectement que directement sur le marché du travail, il ne faut pas négliger son intervention de longue date mais toujours actuelle dans les rapports employeurs-employés par le biais notamment (mais non exclusivement) de la législation dans le domaine des relations de travail.

L'expansion économique d'après-guerre ne s'est pas faite sans heurts : les conflits de travail ont été nombreux et importants ; l'État provincial n'a pas hésité comme on le sait à employer au besoin sa police pour y mettre ordre⁸. Par ailleurs, par une politique d'immigration, l'État canadien a cherché à corriger une certaine pénurie de main-d'oeuvre spécialisée ou hautement qualifiée, provoquée par le développement de l'économie. On drainait ainsi de l'extérieur des ressources humaines à des coûts minimes si on considère qu'il s'agit là d'une force de travail qui en quelque sorte se présente déjà formée. C'est donc dire qu'on limite ainsi les charges qu'implique normalement la reproduction de cette force de travail. D'autre part, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial ont dû donner un nouvel essor aux politiques de formation, particulièrement à la formation professionnelle des jeunes⁹. On verra ainsi se développer l'enseignement technique et scientifique aux niveaux secondaire et universitaire. C'est évidemment là une façon pour l'État d'agir à plus long terme et d'une manière plus directe sur le marché du travail. En somme et pour le moment il suffit d'enregistrer le fait que sous le couvert de politiques qui ne se présentent habituellement pas comme des politiques de main-d'oeuvre, l'État jouait un rôle de plus en plus important dans la reproduction de la force de travail.

En dernier lieu on doit aussi prendre en compte que justement le problème de la reproduction d'une force de travail, tout particulièrement dans le Québec d'après-guerre et à l'instar de d'autres sociétés en voie d'industrialisation, ne peut se comprendre sans référence à ce que nous appelons « l'enclave rurale ». Un des processus majeurs par lequel passent ou sont passées les sociétés qui ont subi un développement économique considéra-

ble, un développement qui les a menées d'un système économique de petite production à celui de la production industrielle, semble être cette ponction des ressources humaines à même un système social marginal et grand producteur de main-d'oeuvre. Les formes, les modalités de ce processus varient. Par exemple, on sait comment la France, l'Allemagne, pour leur développement d'après-guerre, ont puisé une main-d'oeuvre à bon marché auprès des anciennes colonies ou même, à certains moments, auprès des zones agricoles de pays voisins comme l'Italie. Au Québec, le système rural se prêtait bien à cette fonction. Le déséquilibre quasi immanent entre la croissance de la population rurale et les ressources fondamentales dans la reproduction de ce système, la terre, produisait un surplus de main-d'oeuvre, de bras, tout prêts à s'engager dans la production industrielle. Ce qu'il faut comprendre, c'est que le mode d'organisation rurale reproduisait à très bon compte une force de travail suffisamment qualifiée pour tenir les postes qu'offrait la production industrielle et aussi le secteur des services publics et privés. L'ouvrier-masse, selon l'expression de Coriat, on n'avait pas à le recruter ailleurs¹⁰. On le produisait sur place notamment dans cette zone rurale, grande productrice des êtres humains. Dans l'après-guerre, avec l'accélération du mouvement d'urbanisation, les dimensions de cette « enclave rurale » se sont considérablement réduites. De plus son organisation sociale et économique s'est rapidement transformée, soumise qu'elle était à la fois aux pressions d'une économie marchande qui, dans son effort pour vendre, selon l'expression de Baran et Sweezy¹¹, force la consommation, et soumise aussi dans sa production aux lois d'un marché qui ont entraîné une transformation de son mode de production, soit en fait une industria-

lisation pure et simple de la production agricole. La petite production agricole tend donc à disparaître¹². Mais c'est elle qui pendant longtemps a produit, à même ses propres ressources, des réserves de main-d'oeuvre : ces immigrants de l'intérieur qu'étaient et que sont encore les jeunes des milieux ruraux qui « montent » en ville. La transformation de « l'enclave rurale » et le développement d'un prolétariat urbain ont modifié, tout particulièrement dans les années d'après-guerre, les conditions de reproduction de la force de travail. Sous les pressions de groupes sociaux portés par des organismes ruraux, des syndicats et aussi jusqu'à un certain point par des fractions des classes dirigeantes, l'État a dû procéder à une socialisation des coûts de la reproduction. Dans « l'enclave rurale », ceci implique qu'une bonne partie de la population qui s'y trouve encore, passe d'un statut de petit producteur à celui d'assisté social vivant à même des allocations de transferts.



La fin des années 50 et les années 60

Ces différentes conditions de la reproduction de la main-d'oeuvre sur lesquelles nous nous sommes arrêté jusqu'à maintenant, renvoient le plus souvent directement à la situation de l'économie canadienne ou québécoise d'après-guerre. Au moment de la mise en oeuvre d'une politique active de main-d'oeuvre, soit à la fin des années 50, c'est à partir de cette situation économi-

que telle qu'on la percevait, qu'était justifiée une intervention plus directe de l'État sur le marché du travail.

Il nous paraît indispensable de revenir encore sur certains traits du développement économique d'après-guerre et de montrer quels rapports technocrates et politiciens établissaient entre ce développement et une politique de main-d'oeuvre. L'économie canadienne et particulièrement l'économie québécoise ont alors vécu des changements structurels majeurs. En effet le développement de l'économie au cours de cette période a accéléré la transformation de la structure industrielle canadienne de telle sorte que par exemple on y a observé un déplacement important de la main-d'oeuvre du secteur primaire aux secteurs secondaire et tertiaire. Par ailleurs, les tendances à la concentration contribuaient à mettre encore plus en relief les inégalités régionales dans l'ensemble canadien et la dépendance vis-à-vis les États-Unis s'approfondissait.

Au Québec, ce sont aussi ces phénomènes que l'on retrouve mais dans certains cas de façon accentuée. En ce qui nous concerne plus spécifiquement ici, soit le marché du travail, l'emploi dans le secteur agricole, nous l'avons déjà signalé, diminue de façon drastique. De fait la part de la main-d'oeuvre agricole passe de 27 % en 1941 à moins de 10 % en 1961. L'emploi se déplace donc en particulier de ce secteur vers les industries de transformation et le domaine des services. Une autre observation tout à fait importante doit être retenue : le développement industriel du Québec jusqu'au milieu des années 30, s'articulait autour d'industries à haute intensité de main-d'oeuvre. Après cette période, ce développement s'est fait surtout à partir d'industries à haute intensité de capital. On comprend aisément les effets de cette transformation sur le marché du travail.

Les déplacements considérables de la main-d'œuvre d'un secteur de l'économie à l'autre, les transformations de cette économie liées au développement technologique, la formation scolaire relativement faible d'une bonne partie de la main-d'œuvre, tout cela a concouru à ce qu'on identifie le taux élevé de chômage à une maladaptation de cette main-d'œuvre aux exigences de la croissance économique.

C'est là la pierre d'angle de la politique active de l'État canadien : les problèmes de main-d'œuvre, juge-t-on, sont des problèmes structurels et il faut agir en conséquence. L'État canadien possédait déjà, réparti sur le territoire, un service de placement qui devait informer les travailleurs des emplois vacants, aider à mettre en contact l'offre et la demande de travail ; il avait aussi certains programmes de mobilité (géographique), facilitant le déplacement des travailleurs en fonction de la demande¹³. À cela il allait ajouter, en 1967, une politique de formation professionnelle des adultes qui deviendra le volet le plus important de sa politique active de main-d'œuvre. On comprendra facilement la signification de cette politique de recyclage de la force de travail dans le contexte du développement économique que nous avons esquissé précédemment. De fait, on considérait qu'une des principales causes du chômage résidait dans une formation profession-

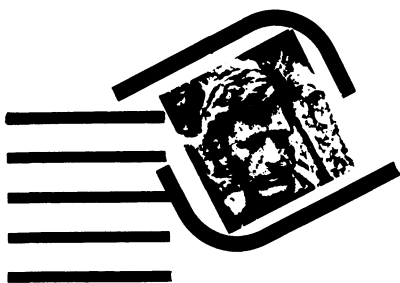
nelle absolument et inadéquate d'une grande partie de la main-d'œuvre. Et ce diagnostic pouvait s'appuyer sur deux constats en particulier : une proportion impressionnante des travailleurs étaient relativement sous-scolarisés (v.g. dans la population active du Québec la moyenne des années de scolarité était de 7,3 en 1951) ; et le taux de chômage était nettement plus élevé chez les travailleurs et travailleuses peu scolarisés. De plus comme la croissance économique rapide avait obligé l'État fédéral à importer une main-d'œuvre hautement spécialisée, il fallait prendre acte de cette situation et inciter les travailleurs canadiens à se recycler.

On avait déjà là un ensemble de bonnes raisons pour intervenir sur l'offre de travail par le biais de programmes de recyclage de la main-d'œuvre. Si on ajoute à ce qui vient d'être dit un chômage non seulement persistant mais atteignant des sommets à la fin des années 50, (soit par exemple au Québec un taux de chômage de 9,2 % en 1959 et de 15 % durant l'hiver 1960-61), de toute évidence la gestion de la main-d'œuvre demandait à être réévaluée.

C'est ainsi qu'après une première loi fédérale, passée en 1960, sur l'assistance à la formation technique et professionnelle, une seconde loi sanctionnée en 1967 établit le programme de formation professionnelle des adultes, pièce majeure de la politique fédérale de main-d'œuvre. Cette volonté politique d'une intervention étatique plus directe sur la main-d'œuvre se concrétise par ailleurs par la constitution du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, par l'importance accrue des budgets consacrés à ce programme en particulier (ils passent de 1,5 million de dollars en 1960 à 105 millions en 1967-68 et à près de 300 millions en 1970-71). On verra aussi, au niveau provincial, le gouvernement québécois réagir à ces inter-

ventions fédérales en créant, dans son ministère du Travail, une Direction générale responsable des politiques de main-d'œuvre et promulguer une loi sur la formation professionnelle et la qualification professionnelle (1969).

Cette mise en œuvre d'une intervention plus directe de l'État sur le marché du travail par le biais de l'offre de main-d'œuvre se réalise donc au cours des années 60. Tout se passe comme si elle découlait d'une situation économique et sociale où la croissance d'après-guerre semble s'essouffler en même temps que les illusions sur la prospérité tombent et que les inégalités sociales et économiques prennent plus de visibilité. C'est l'époque de la guerre à la pauvreté chez nos voisins américains et au Québec, c'est la Révolution tranquille. L'État-providence continue donc à se déployer et ce phénomène est particulièrement évident au Québec où la fonction publique, le système d'éducation puis le système de santé subissent des réorganisations et une extension majeures sous l'égide de l'État. Une politique de main-d'œuvre qui veut assurer la croissance économique en même temps qu'elle aiderait les plus démunis à mieux se re-situer sur le marché du travail correspond bien à l'esprit du temps. Mais plus profondément, elle marque une étape dans la prise en charge par l'État de la reproduction de la force de travail ; elle marque donc un pas de plus dans la socialisation des coûts de la reproduction, par delà les politiques scolaires, les politiques de santé et les différentes mesures d'assistance et d'assurance sociales. C'est bien ce que nous voulions d'abord montrer. On verra mieux par la suite, soit en étudiant son évolution dans les années 70, les ambiguïtés et contradictions que véhicule cette politique.



Évolution du programme de formation de la main-d'oeuvre : avant et pendant la crise des années 70

Les années 70 sont exceptionnellement intéressantes pour saisir le rôle de l'État dans les sociétés de capitalisme avancé. En effet, le développement fulgurant des appareils et politiques étatiques depuis la seconde guerre mondiale se bute alors littéralement à une crise et à une crise dont l'État, entre autres, semble devoir faire les frais. La place qu'il a prise, tant dans le champ des activités sociales que des activités économiques est remise en cause. On en arrive à cette situation paradoxale où les idéologues de droite et certains idéologues de gauche se rencontrent sur un point : l'État doit maintenant faire marche arrière et se retirer ou se désengager de la société civile qu'il a, avec les années, envahie et quadrillée.

C'est donc dans cette conjoncture que nous aurons à suivre l'évolution de la politique de main-d'oeuvre du Canada, au cours des années 70.

Nous avons déjà posé que, dans le mouvement de la crise, cette politique de main-d'oeuvre se restructurerait : on mettrait davantage l'accent sur ses fonctions d'accumulation et on assisterait à une certaine tentative de reprivilégiation des interventions de l'État en ce domaine. C'est en se basant sur les grands paramètres du programme de recyclage de la force

de travail (soit ses objectifs, son budget et sa clientèle) que nous suivrons plus précisément l'évolution de la politique de main-d'oeuvre au Canada.



Des objectifs de départ à l'objectif dans la crise

Au moment de la mise en place de cette politique « active » de main-d'oeuvre et de ce programme de recyclage des travailleurs, trois objectifs étaient poursuivis. Le premier, était, rappelons-le, carrément économique : rendre la main-d'oeuvre plus productive en lui donnant une qualification qui réponde mieux aux exigences du marché et assurer de cette façon une croissance économique à plus long terme. À celui-ci s'ajoutait un second objectif, aussi d'ordre économique, soit de pallier au chômage sans accélérer l'inflation. Enfin un dernier objectif, d'un autre ordre cette fois, visait à contrer les inégalités régionales, importantes on le sait au Canada, et à améliorer d'une façon plus permanente la situation économique des couches les plus démunies de la population.

Depuis le début de ce programme, les fins qu'il devait poursuivre explicitement ont été questionnées. On les critiquait soit en maintenant que la priorité devait être donnée aux objectifs sociaux plutôt qu'économiques (ou inversement), soit en faisant valoir qu'on ne pouvait penser atteindre simultanément les différents objectifs qui lui avaient été assignés¹⁴.

D'une certaine façon, ces critiques sont aisément compréhensibles. Après la mise en marche de

cette politique, l'état du marché du travail est non seulement demeuré difficile mais s'est détérioré. De plus, les objectifs fixés au départ, de par leur complémentarité même, prêtaient flanc à la critique. On pourrait même dire que les buts avaient jusqu'à un certain point un caractère contradictoire. Pour une part, en termes de croissance économique, la stratégie la plus efficace serait sans doute de centrer l'intervention sur des fractions de main-d'oeuvre déjà qualifiées et qui pourraient assez rapidement accéder à des postes de plus haute qualification là où il y a pénurie. Mais si l'on va dans ce premier sens, comment rejoindre du même coup des objectifs d'équité qui exigent d'autres paramètres dans le choix des stagiaires, c'est-à-dire s'adresser prioritairement aux chômeurs les moins qualifiés, qui résident dans les régions périphériques, et leur donner une formation qui leur permette d'améliorer leur situation ?

Si théoriquement et à la rigueur ces deux orientations possibles du programme de recyclage de la main-d'oeuvre peuvent être jugées compatibles, il est assez évident qu'en pratique, elles ne sont pas facilement conciliables.

C'est d'ailleurs autour de cet enjeu : adaptation du programme aux besoins strictement économiques soit de croissance, soit de stabilisation, ou orientation du programme vers des fins d'équité c'est-à-dire aider les travailleurs les plus démunis à améliorer leur position sur le marché du travail, que s'engagent des luttes entre l'État et certaines associations comme, au Québec, l'Institut canadien de l'éducation des adultes, et au Canada, la Canadian Association for Adult Education. Dans la suite de ces discussions sur l'orientation du programme et par delà l'impact qu'elles ont pu avoir, la sévérité de la crise économique, la montée effarante du chômage ont conduit à mettre en veilleuse les objectifs de crois-

110 sance économique pour s'en tenir à des objectifs franchement contre-cycliques, c'est-à-dire contribuer à l'absorption du chômage comme nous le verrons.

Cependant ces dernières années, technocrates et politiciens réaffirment avec beaucoup de force que le programme doit s'orienter en fonction de son premier objectif économique ; répondre aux pénuries de main-d'oeuvre hautement spécialisée. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a clairement manifesté en janvier 1982 qu'il fallait remplacer la loi de 1967 sur la formation professionnelle des adultes et donner une nouvelle orientation à cette politique¹⁵. Cette nouvelle orientation va nettement dans le sens d'une réaffirmation des objectifs de croissance économique par un ensemble de stratégies qui établirait une priorité de la formation dans les secteurs identifiés par son Ministère comme des secteurs de pointe et où il faut prévenir ou combler toute pénurie. Le discours à ce sujet peut se résumer en peu de mots : nous sommes en période de crise, les ressources gouvernementales sont rares, il faut les investir de façon efficace, en fonction d'une croissance économique et pour cela on aura besoin du secteur privé.

Les positions prises alors par le Ministre s'appuyaient entre autres sur les analyses d'un groupe de travail de son Ministère¹⁶. Ces analyses concluaient à la nécessité d'éta-

blir un lien plus étroit entre la formation et l'emploi ; elles réaffirmaient que les dépenses de l'État fédéral en ce domaine étaient suffisantes et qu'en conséquence une réorganisation et un réajustement de sa politique de formation s'imposaient.

Au niveau des objectifs, on souhaitait que cet élément important de la politique « active » soit maintenant expressément orienté vers une efficacité et une rentabilité économique plus grandes. *Au fond, on voudrait qu'il cesse d'être d'abord une espèce de politique cachée de bien-être social pour redevenir une politique plus strictement économique. En d'autres mots, c'est la fonction de légitimation de cette politique qu'on veut mettre en veilleuse pour redonner force à sa fonction d'accumulation.*

Précisément, le groupe d'étude du ministère de l'Emploi et de l'Immigration sur le marché du travail affirme qu'il est plus facile d'établir que le programme de recyclage dans sa composante majeure sert plutôt « à fournir des compétences de base aux chômeurs pour améliorer leur employabilité, à réduire simplement le nombre de prestataires d'assurance-chômage ou à prolonger les prestations de soutien du revenu » qu'à répondre aux besoins du marché du travail¹⁷.

On juge que cette situation a assez duré et que la part du budget de l'État consacrée à ces mesures doit cesser d'être une pure dépense sociale selon la terminologie d'O'Connor, pour devenir une dépense en terme de capital social.

On voit bien comment à travers cette politique l'État était partagé quant au choix des priorités. Si à l'heure actuelle le gouvernement canadien en est venu à souhaiter que cette politique serve strictement à des fins d'accumulation, il n'est pas assuré qu'il puisse véritablement la réorienter en ce sens. En effet en période de crise, le « déficit » ne se fait pas uniquement sentir

du côté de l'accumulation mais aussi du côté de la légitimité. C'est d'ailleurs ce qui fait que la gestion politique devienne si difficile et que l'État s'empêtre dans de multiples contradictions, dont celle que nous avons sous les yeux : une politique étatique visant d'abord à régler des problèmes structurels d'adaptation de la main-d'oeuvre à l'emploi, finit, sous la force de la conjoncture des années 70, par être utilisée essentiellement comme mesure d'absorption du chômage. C'est du moins ce que nous pensons pouvoir démontrer en poursuivant notre analyse du programme.



Les composantes du programme

Elaboré au cours des années 60 et avec les objectifs qu'on lui connaît maintenant, le programme de formation de la main-d'oeuvre de l'État fédéral, a atteint sa pleine maturité dans les premières années de la décade 70¹⁸. Il continuera de croître jusqu'en 1973, moment où le nombre d'inscrits (stagiaires) touche son plus haut sommet, soit près de 353 000 personnes (voir le tableau en annexe). À partir de ce moment, le nombre de stagiaires décroît pour atteindre son niveau le plus bas en 1975-76, remonter ensuite et se maintenir plus ou moins autour de 300 000 personnes. Les mêmes tendances s'observent, lorsque l'on considère la proportion des dépenses de l'État fédéral consacrée à ce programme de formation : la part des dépenses augmente effectivement jusqu'en 1972-73, année où elle

commence cependant à accuser une baisse, il y aurait stabilisation à la fin de la décade¹⁹.

De là découlent deux observations. Pour une part, on voit bien comment cette politique a été affectée par la crise : il y a eu effectivement un net freinage, le programme a cessé son expansion. Cependant, il est aussi évident qu'il n'a pas été relégué aux oubliettes et les données les plus récentes le confirment : pour l'année 1982-83, le gouvernement fédéral y a consacré près d'un milliard (voir le tableau en annexe).

S'agirait-il d'un cas exceptionnel ? Tout porte à croire que non puisque, par exemple, une évaluation des dépenses des programmes sociaux au Canada, allant du début des années 60 à 1976, démontre que si c'est bien durant la décade 1962-1972 que les programmes de sécurité sociale ont connu leur plus grande expansion, la part de ces programmes dans les dépenses de l'État a baissé après 1972, passant de 38,68 % à 37 % mais elle s'est cependant maintenue à peu près à ce niveau au cours des années 1973 à 1976²⁰. Donc un resserrement dans les politiques sociales, mais qui ne s'accompagne pas nécessairement d'une baisse radicale des dépenses de l'État en ce domaine. Peut-être le phénomène le plus significatif est-il le réaménagement dans les déboursés comme par exemple le fait que, de toute évidence avec l'aggravation de la pénurie d'emploi, ce sont les programmes d'assurance-chômage et d'assistance sociale qui accaparent une part plus importante des déboursés de l'État. À cela s'ajoute le développement de programmes de création directe d'emplois, qui prolongent en quelque sorte la politique de main-d'oeuvre. Comme de toute évidence ce ne sont pas les travailleurs qui manquent mais bien les emplois, on comprend que l'attention de l'État se porte de ce côté. Pas moins de treize programmes

différents ont été créés au cours de la décade 70 et 2,5 milliards de dollars auraient été consacrés à la création d'emplois dans le secteur public²¹.

Il faut cependant aller au-delà de ces grands indicateurs (budget et nombre de stagiaires) pour mieux saisir les fonctions que remplit le programme de formation de la main-d'oeuvre et l'impact qu'a pu avoir sur lui la difficile conjoncture économique qui s'installe au milieu des années 70. C'est à partir de certaines caractéristiques des travailleurs qu'atteint ce programme qu'il sera possible de pousser plus loin l'analyse. Quelques questions fort simples mais importantes se posent ici. Est-ce bien en fonction des visées de départ de la politique « active » de main-d'oeuvre que s'est opéré le choix de la clientèle du programme de formation ? Est-ce qu'on peut observer un changement significatif de clientèle depuis sa création ? De façon plus précise, est-ce que ce programme de formation ne s'applique pas plutôt à éponger le chômage qu'à vraiment requalifier une fraction de la main-d'oeuvre ?

Depuis son instauration, le programme a recruté majoritairement ses stagiaires parmi les chômeurs. Et cette situation n'a fait que s'accroître avec l'augmentation du chômage. Ainsi les chômeurs constituaient 54 % de sa clientèle en 1968-69 et 72 % en 1979-80. Bien plus, si on ajoute à ce nombre les personnes inactives dans le programme — à la fin des années 70 — il y a 86 % des stagiaires qui sont sans emploi. Donc si, comme on l'a vu, la détérioration de la situation économique au milieu de la décade 70 a eu pour effet de diminuer le budget consacré au recyclage de la main-d'oeuvre, par contre ses actions de recyclage, elles, se concentraient de plus en plus sur la population des chômeurs, s'adaptant de cette façon peut-on croire, à la conjoncture.

À considérer de plus près certaines caractéristiques de la clientèle, il devient vite évident que les cibles de ce programme sont non seulement les chômeurs mais plus spécifiquement encore les groupes les plus durement affectés par la pénurie d'emploi et dont la situation sur le marché du travail va devenir de plus en plus précaire avec les années, soit les jeunes et les femmes. Ainsi de 1970-71 à 1979-80, la proportion des jeunes de 24 ans et moins passe d'environ 40 % à 53 %, ils sont donc devenus majoritaires. Dans le cas des femmes, pour la même période, leur représentation dans le programme est passée de 22 % à 32,5 %. Malgré le fait que leur taux de participation se soit élevé de plus de 10 % au cours des années 70, on constate ici encore une fois la situation inégalitaire des femmes sur le marché du travail.

Cette orientation vers les groupes dont la situation sur le marché du travail est particulièrement précaire se confirme dans la distribution des stagiaires selon les régions. Il est clair que proportionnellement ce programme fédéral touche davantage les régions du Canada où le chômage est le plus élevé, notamment le Québec et les provinces maritimes.

Donc une revue rapide de certaines caractéristiques de la clientèle montre bien comment, sous la pression de la crise, la clientèle cible en vient à se réduire pratiquement à celle des chômeurs et de plus en plus à une clientèle jeune et féminine recrutée dans les régions les plus démunies. Ceci à notre avis signifie clairement qu'il s'agit pour l'essentiel d'une politique contrecyclique²². Et cette orientation se trouvera confirmée quand on aura montré que ce programme n'améliore pas beaucoup la situation de ses stagiaires sur le marché du travail.



112 *Les effets du programme*

Signalons en premier lieu que dans le programme lui-même existe une norme qui en marque bien les contradictions. Cette norme concerne la durée de formation, durée qui, jusqu'à tout récemment, était limitée à 52 semaines. Une grande partie des bénéficiaires, et justement ceux qui au départ étaient les moins scolarisés, ne pouvaient parvenir à se donner une véritable formation professionnelle dans les limites de la période de 52 semaines qui leur était allouée. Ceci constituait un handicap considérable. C'est d'ailleurs un des aspects du programme qui a suscité les plus vives critiques et qu'on a voulu récemment corriger dans l'élaboration d'une nouvelle politique. Quoiqu'il en soit, cette norme a rendu difficile ou impossible, pour beaucoup, l'accès à une formation professionnelle adéquate. Soulignons que ce mode de fonctionnement convenait bien cependant à une intervention ponctuelle d'une politique ayant pour fonction de sortir momentanément certains travailleurs de l'état de chômage.

En second lieu, il s'est avéré que la formation donnée était loin de répondre aux besoins de la main-d'oeuvre. Par exemple, à partir d'une enquête sur les ressources humaines, le Conseil Économique du Canada constate que dans le volet le plus important du programme, soit la formation en institution (83 % de l'ensemble des

stagiaires en 1978-79), le type de qualification donné ne correspond que bien maigrement aux secteurs professionnels où les postes vacants sont les plus nombreux. Ainsi en 1979-80, le quart des stagiaires (24,7 %) était inscrit à des cours préparant à des emplois de bureau alors que la demande dans ce secteur était réduite (5,4 % des postes vacants). Par contre, il y avait relativement peu de stagiaires qui se préparaient à occuper un emploi dans le secteur de la transformation (28,1 %), alors que 47,1 % des postes vacants pour cette année-là se trouvaient dans ce secteur²³.

Non seulement le rapport entre formation et emploi est tenu mais, comme le faisait aussi remarquer le Conseil Économique, une partie importante du programme se réalise dans des régions où l'emploi est rare, ce qui a pour conséquence qu'il est fortement probable que les stagiaires retournent au chômage après la période de formation. Par exemple, nous avons tenté d'évaluer, au début des années 70 et au Québec, quelle proportion des stagiaires réintégrait le marché du travail suite à leur formation²⁴. Notre évaluation nous amenait à cette conclusion qu'au maximum le tiers des stagiaires y aurait gagné un emploi et cela, à un moment où le taux de chômage était faible, si on le compare à la situation de la fin de cette décennie (v.g. au Canada 5,7 % et au Québec 7,9 % en 1970, pour 7,5 % au Canada et 9,9 % au Québec en 1980).

De l'examen approfondi que nous avons fait alors, il ressortait par ailleurs que ce programme — particulièrement le volet formation en institution qui, comme nous l'avons signalé, représente plus de 80 % des stagiaires — recrutait une clientèle à bas revenu et replaçait ces stagiaires dans des catégories de revenu légèrement plus élevées. Par ailleurs, selon une estimation du Conseil Économique en 1969,

environ 50 % des stagiaires se situaient, avant le stage de formation, au-dessous du seuil de pauvreté et après le stage, ce pourcentage aurait été de 40 %²⁵. Les stagiaires étaient donc distribués dans des postes de travail qui commandaient de faibles rémunérations et cela, faut-il le spécifier, quand ils ne se retrouvaient pas en chômage ou inactifs.

Nous ne disposons pas d'informations concernant ces effets du programme pour les dernières années. Bien que le niveau de scolarité de la clientèle ait augmenté, compte tenu à la fois de la dévaluation du « capital » scolaire et de l'état du marché du travail, il est peu probable que les performances d'après le stage aient considérablement changé. Tout au moins dans le sens d'une proportion plus élevée de stagiaires qui se retrouveraient membres actifs de la main-d'oeuvre.



Un mouvement vers la reprivatisation ?

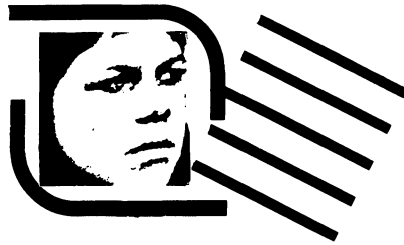
Sous un autre aspect cependant, le programme de formation a subi durant les années 70 une transformation lente mais continue, transformation qui concerne la place accordée à la formation en industrie. En fait, comme nous y avons fait allusion, le programme fédéral de formation de la main-d'oeuvre comprend deux volets : celui, de beaucoup le plus important, de la formation en institution et celui de la formation en industrie. Il est peu utile de s'arrêter ici à décrire dans

le détail ce à quoi correspondent ces deux sous-programmes. Cependant, rapidement, on peut dire que le premier réfère aux cours de formation générale et professionnelle qui sont donnés dans des institutions, normalement des institutions d'enseignement, et que le second renvoie à des programmes de formation professionnelle qui se poursuivent dans l'industrie ou en cours d'emploi. Le premier, nous l'avons déjà souligné, est de beaucoup le plus important en termes de coûts et de population desservie. Toutefois au cours des années, le deuxième a pris graduellement une plus grande place. Alors qu'en 1973-74, par exemple, il ne comptait qu'environ 10 % des stagiaires et pour 4 % des dépenses dans l'ensemble du programme, en 1980-81 on y retrouve 26 % des stagiaires et 16 % du budget.

À plus d'un point de vue, cette transformation est intéressante. Elle semble signifier un rapprochement du couple formation/emploi. Elle symbolise et aussi concrétise déjà une volonté politique de se rapprocher des besoins en formation de l'entreprise. Comme nous l'avons vu précédemment, ceci fait partie de la réorientation d'ensemble que l'on souhaite donner au programme de formation. De plus, elle a l'avantage de rapprocher encore le stagiaire du travail. Elle permet en effet de le placer en milieu de travail, ce qui peut à la fois l'inciter à y demeurer et aussi, espère-t-on, amener l'employeur à le conserver. Enfin, elle va dans le sens d'une certaine reprivatisation du programme de formation dans la mesure précisément où c'est l'employeur qui, subventionné, prend charge de la formation.

Les propos du ministre de l'Emploi et de l'Immigration ont d'ailleurs été assez clairs lors de la dernière rencontre fédérale-provinciale à ce sujet. Qu'on en juge : « Un projet de loi déjà en Chambre prévoit, disait-il, une présence plus grande

du secteur privé et d'autres groupes dans la formation en industrie ».



Conclusion

Ainsi il y a eu au cours des années 70 des modifications notables dans le programme : un freinage de son développement ; une clientèle de plus en plus constituée de chômeurs ; un accroissement de la formation en industrie ; une volonté manifeste, ces toutes dernières années, de revenir à des objectifs de croissance économique. Parallèlement à ces changements internes, nous avons noté l'apparition de programmes de création directe d'emplois. On assiste donc, dans la crise, non pas à un retrait de l'État canadien dans ce champ d'intervention mais à une restructuration de sa politique. L'État ne se retire pas. Au contraire, il semble se redéployer, activant par exemple la formation en industrie et ces programmes de création de l'emploi dont nous venons de parler.

Par ailleurs, s'il est évident que le gouvernement fédéral actuel et les technocrates qui le conseillent, souhaitent ré-orienter le programme de formation, il y a, sous-jacente à leur propos, comme une reconnaissance que leur politique a dérivé sous la force de la crise.

Justement, en y regardant de près, on s'aperçoit qu'un des traits caractéristiques de cette politique au cours des années, a été de se présenter sous la forme de mesures palliatives, d'interventions ponctuelles et conjoncturelles. Elle touche en priorité les chômeurs, les

jeunes et à un moindre degré les femmes. Mais son action sur ces groupes n'entraîne apparemment pas ou peu de changement dans leur situation sur le marché du travail.

Tout se passe donc comme si son principal rôle était de faire en sorte qu'une frange de ce surplus de travailleurs en chômage puisse temporairement, presque en y passant les uns après les autres, participer à un programme de formation avec le vague espoir de trouver par la suite un emploi. C'est peut-être là la signification la plus fondamentale de ce programme : amener, dans les périodes d'enflure du chômage, une fraction des inactifs à sortir du peloton des surplus de main-d'oeuvre pour en quelque sorte se réactiver. Ceci nous ramène à la thèse de Suzanne de Brunoff dans la mesure où cette politique dite « active » contribue au maintien d'une certaine discipline du travail. On peut difficilement concevoir en effet qu'une des fonctions de ce programme ne soit pas justement de tenter de maintenir « en forme » cette population inactive. D'ailleurs, un des arguments invoqués pour défendre le programme est qu'il permet, dans des périodes de ralentis économiques, de qualifier ou de requalifier des travailleurs qui pourront à la reprise réintégrer, mieux formés, le marché du travail. C'est aussi le même type de fonction que remplissent de toute évidence les programmes de création d'emplois.

Ainsi il y a des contradictions entre certains objectifs proclamés et la marche concrète du programme de qualification de la main-d'oeuvre. Et ces contradictions se construisent autour de deux axes fondamentaux qui sont les orientations de cette politique « active » et des programmes qui la matérialisent, soit vers des objectifs strictement économiques, soit vers des objectifs qui relèvent davantage du bien-être. Oscillations donc et ten-

114 sions entre des fonctions d'accumulation ou de légitimation, selon les termes d'O'Connor ; oscillations et tensions entre qualification de la forme de travail ou le simple entretien des « surplus » de travailleurs.

Il y a bien une volonté d'aller du côté de politiques qui viseraient des objectifs de croissance économique. Jusqu'où peut mener cette volonté ? Il est difficile pour le moment de le prévoir. Mais on sent bien les tensions sociales qu'entraînent, ici et ailleurs, la révision des politiques économiques et sociales des États en crise. Est ainsi remis en cause un contrat social qui s'est élaboré à partir des années 30, entre le capital et le travail. On a justement pu voir ici que ce sont les acquis des trente ou quarante dernières années qui apparaissent en jeu.

Pierre Dandurand
Département de Sociologie
Université de Montréal
Juin-octobre 1983

Annexe

Nombre de stagiaires et coûts du programme
Programme de formation de la main-d'oeuvre du gouvernement fédéral,
Canada 1967-68 à 1982-83

	<i>Nombre de stagiaires</i>	<i>Coûts 000 \$</i>
1967-68	183 540	105 066
1968-69	301 200	189 966
1969-70	304 899	245 040
1970-71	344 846	289 577
1971-72	352 200	330 828
1972-73	352 831	384 894
1973-74	319 726	394 171
1974-75	291 537	405 817
1975-76	270 274	506 600
1976-77	297 269	547 700
1977-78	299 371	591 100
1978-79	286 494	637 400
1979-80	308 961	669 700
1980-81	318 473	770 000
1981-82	292 726	829 800
1982-83	271 148	937 900

Sources : De 1967-68 à 1973-74, I.C.E.A.-C.A.A.E., *La formation professionnelle en question*, janvier 1976 ; de 1974-75 à 1980-81, *Rapports Annuels*, Ministère de l'Emploi et de l'Immigration, Canada ; 1981-82 et 1983, *Bulletin statistique annuel*, Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada, Emploi et Immigration, janvier 1983.

NOTES

N.B. Pour des raisons d'espace nous ne référons généralement qu'aux ouvrages cités dans le texte. Pour une plus ample bibliographie, voir l'introduction du numéro de Sociologie et Sociétés (Vol. 7, n° 1, avril 1983, Presses de l'Université de Montréal), *L'État et la société* auquel l'auteur a participé.

¹ Voir : Conseil Économique du Canada, *L'État et la prise des décisions* (Application aux politiques de développement des ressources humaines), Ottawa, Information Canada, 1971.

² *État et Capital* (Recherche sur la politique économique), Paris, Presses Universitaires de Grenoble/François Maspero, 1976.

³ J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Free Press, 1973.

⁴ Ian Gough, *The Political Economy of Welfare State*, London, The Macmillan Press Ltd., 1979.

⁵ « L'agonie de l'État-providence », *Le Monde diplomatique*, mars 1979.

⁶ Voir l'argumentation en ce sens de Ian Gough, Anne Steinberg, « The Welfare State, Capitalism and Crisis » in M. Zeitlin (ed.), *Political Power and Social Theory*, A Research Annual, vol. 2, 1981, et James O'Connor, « The Fiscal Crisis of the State Revisited and Reagan's Budget Policy », *Capitalist State*, Vol. 9, 1981.

⁷ Voir : Michel Pelletier, Yves Vaillancourt, *Les politiques sociales et les travailleurs*, Cahiers I, II, III, IV, V, Montréal, 1978.

⁸ Hélène David, « L'État des rapports de Classe au Québec de 1945 à 1967 », *Sociologie et Sociétés*, Vol. 7, no 2, 1975.

⁹ Voir à ce sujet l'étude récente de Jean-Pierre Charland, *Histoire de l'enseignement technique et professionnel*, Québec, I.Q.R.C., 1982.

¹⁰ Benjamin Coriat, *L'Atelier et le chronomètre*, Paris, Éditions Bourgois, 1979, chap. 7.

¹¹ P. Baran, P. Sweezy, *Le capitalisme monopoliste*, Paris, François Maspero, 1970.

¹² Voir entre autres les travaux de Colette Chatillon, *L'histoire de l'agriculture au Québec*, Montréal, Éditions l'étincelle, 1976 et Diane Lessard, *L'agriculture et le capitalisme au Québec*, Montréal, Éditions l'étincelle, 1976.

¹³ Pour plus de détails sur les différents aspects de la politique de main-d'oeuvre, voir l'étude que j'en ai déjà faite, *L'État et la formation professionnelle des adultes*, Montréal, Faculté des sciences de l'éducation, 1975, 125 p..

¹⁴ Voir Pierre Paquet, « Questions soulevées par le programme de formation professionnelle », in I.C.E.A. — C.A.A.E., *La formation professionnelle en question*, janvier 1976, p. 11-16; Pierre Dandurand, *État et formation professionnelle*, op. cit. p. 18-23; Conseil Économique du Canada, *L'État et la prise des décisions*, op. cit. chap. 6; Paul G. Bélanger, Pierre Paquet et Jocelyne Valois, « Formation des adultes et contradictions sociales », *Sociologie et Sociétés*, vol 5, n° 1, mai 1973, p. 59-110; Groupe d'étude de l'évolution du travail, Ministère de l'Emploi et de l'Immigration, *L'Évolution du marché du travail dans les années 1980*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981, chap. 1 et 9; Conseil Économique du Canada, *Pénuries et Carences*, (travailleurs qualifiés et emplois durant les années 80), Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1982, chap. 8; R.R. Kerton, *Politique active de main-d'oeuvre du Canada*, Ottawa, Informations Canada, 1973.

¹⁵ Documents présentés par Lloyd Axworthy, ministre de l'Emploi et de l'Immigration, lors de la conférence fédérale-provinciale sur la formation professionnelle dans les années 80, le 4 janvier 1982.

¹⁶ Groupe d'étude de l'évolution du travail, op. cit.

¹⁷ Op. cit., p. 37

¹⁸ À moins d'indication contraire, ces informations et toutes celles qui concernent les effectifs et les caractéristiques de la clientèle, de même que les informations sur les coûts des programmes, ont été compilées à partir du *Rapport Annuel*, publié chaque année par le Ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Faute d'espace nous n'avons pu joindre au texte, les tableaux qui résultent de ces compilations.

¹⁹ Voir Groupe d'étude de l'évolution du marché, op. cit., p. 225.

²⁰ Michel Bergeron, *Social Spending in Canada, Trends and Options*, Ottawa, The Canadian Council on Social Development, 1979, tableau 4, p. 16.

²¹ Conseil Économique du Canada, 1982, op. cit., p. 85-87.

²² La fonction contre-cyclique du programme de formation apparaît clairement à l'intérieur du cycle annuel. On voit en effet fluctuer de façon considérable le nombre de stagiaires inscrits au cours des mois d'une seule année : c'est nettement durant les périodes où le taux de chômage est plus élevé, soit les mois d'hiver, que les stagiaires sont le plus nombreux et l'inverse est vrai pour les mois d'été. Voir Pierre Dandurand, op. cit., p. 54.

²³ Conseil Économique du Canada, 1982, op. cit., tableau 8-3, p. 96. Voir aussi pour une évaluation du programme, Pierre Paquet, Paul Bélanger, *La Formation professionnelle des adultes, sa signification sociale*, Institut Canadien d'éducation des adultes (I.C.E.A.) Montréal, 1975, p. 244 & annexes.

²⁴ Pierre Dandurand, p. 77-91.

²⁵ Conseil Économique du Canada, 1971, p. 134.