

MAI 1968

**L'Éducation
des Adultes
et les Problèmes
de Main-d'Oeuvre**



**L'Education des Adultes
et
les Problèmes
de Main-d'Oeuvre**

no 6-7 les Cahiers de l'I.C.E.A.

Mai 1968

L'Éducation des Adultes et les Problèmes de Main-d'Oeuvre

L'Institut Canadien d'Éducation des Adultes,
506 est, rue Ste-Catherine — suite 800,
MONTREAL 24 — Québec.



*Nous remercions la Cie de Papier Rolland qui
nous a gracieusement offert le papier qui a
servi pour l'impression de ce Cahier.*

*Les articles n'engagent que leurs auteurs.
Tous droits de reproduction réservés.*

présentation

Il n'appartient certes pas à un organisme comme l'Institut Canadien d'Education des Adultes de proposer, encore moins de bâtir des politiques de main-d'oeuvre. Par ailleurs, parce que l'éducation des adultes n'est pas une fin en soi, mais un moyen de favoriser le développement socio-économique et culturel de l'individu et partant de la collectivité, parce qu'une telle éducation est d'abord centrée sur des problèmes économiques et de plus en plus orientée vers le marché du travail, il est du ressort de l'ICEA, c'est là notre conviction, de favoriser les clarifications, de retracer les éléments d'une politique de main-d'oeuvre ou encore de voir à ce qu'il se bâtisse une politique rationnelle de manière à pouvoir ensuite agir avec un minimum de garanties d'efficacité au niveau de la formation des adultes.

C'est la raison d'être du présent Cahier. En retracer l'histoire, c'est entreprendre à rebours la démarche d'un comité ad hoc, mis sur pied par l'ICEA il y a plus d'un an, comité qui s'est heurté à de multiples difficultés dont celle de saisir une réalité extrêmement mouvante. Existe-t-il chez nous une politique de main-d'oeuvre ? quels en sont les rouages ou les mécanismes ? où se situe la formation des adultes ? répond-elle aux véritables besoins ? dans quelle mesure s'appuie-t-elle sur des recherches, sur l'analyse des résultats ?

Les interrogations s'ajoutent les unes aux autres. Dans les pages qui suivent on les soulève tour à tour et, parfois, on s'efforce d'y répondre à partir de faits concrets, du vécu. Ce tour d'horizon n'est cependant pas complet, nous en sommes conscients, face à l'ampleur des problèmes. Il a du moins le mérite de poser des jalons en vue d'une discussion plus poussée sur des aspects précis, tels que l'importance des structures dans l'organisation du marché

du travail, la nouvelle conception de l'entreprise et l'impérieuse nécessité de la formation des cadres.

A l'occasion d'un prochain colloque organisé par l'ICEA, ces questions et bien d'autres seront lancées sur la place publique, les travaux contenus dans ce Cahier devant servir de document de base.

Si on en juge par l'intérêt qu'offre chacun des articles, nous pouvons déjà escompter d'heureux résultats. Nous en serons alors redevables en grande partie à tous nos excellents collaborateurs qui ont accepté avec franchise de décrire ou d'analyser des situations, sachant bien que l'ensemble de ces efforts permettra à la longue d'y voir plus clair et en conséquence de penser formation des adultes de façon plus juste, plus rationnelle et en même temps plus efficace.

**Madeleine Joubert,
Directeur général
de l'ICEA.**

table des matières

L'ÉDUCATION DES ADULTES EN RELATION AVEC L'AP- PROVISIONNEMENT DU MARCHÉ DU TRAVAIL	11
<i>Jean-Réal Cardin</i>	

LA POLITIQUE DE MAIN-D'OEUVRE ET L'ORGANISATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN SUÈDE ET AUX ÉTATS-UNIS	25
<i>Simon Landry</i>	

Politique de main-d'oeuvre	27
Organisation et administration du marché du travail en Suède	39
Organisation et administration du marché du travail aux Etats-Unis	49
Conclusion	56

L'ORGANISATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL AU CANADA ET AU QUÉBEC	59
<i>André Déom</i>	

Historique et développement des services de l'emploi	62
Analyse critique des services de l'emploi	66
Réforme des services de main-d'oeuvre	78
Conclusion	84

LA POLITIQUE DE MAIN-D'OEUVRE : CRITIQUE DES MESURES CANADIENNES	85
<i>Pierre Harvey</i>	

Objectifs et caractères généraux	87
L'adaptation des offres et des demandes individuelles : le placement	88
L'adaptation de la main-d'oeuvre aux besoins du marché	91
La lutte contre les variations saisonnières de l'emploi	95
Conclusion	101

LE PERFECTIONNEMENT DES CADRES	103
<i>Marcel Filletu</i>	

Le problème	105
Une solution tentante, relativement simple, mais de portée limitée	108
La solution proposée : un programme de perfectionne- ment intégré	109
Conclusion	114

SYNDICALISME ET POLITIQUE DE MAIN-D'OEUVRE	117
<i>Jean-Guy Frenette</i>	
Certaines difficultés	120
Politique de main-d'oeuvre et sécurité d'emploi : la convention collective au niveau de l'entreprise	121
Conception d'une politique de main-d'oeuvre	122
A chaque type de mobilité, une solution appropriée	125
 L'EXPÉRIENCE D'UNE COMMISSION CONJOINTE DE RECHERCHE DANS UN CAS DE RECONVERSION INDUSTRIELLE	 129
<i>Gérard Dion, prte</i>	
La formation de la commission	131
Difficultés rencontrées	134
De l'utilité des commissions de recherche	138
Conclusion	140
 L'EXPÉRIENCE DE L'ALCAN	 143
<i>Dorothy Pertuiset</i>	
Les problèmes de main-d'oeuvre aux usines d'Arvida	145
Sujet de cet exposé	145
Profil du contremaître	146
Exigences de la formation du contremaître	146
Les besoins de formation	147
Les buts de la formation	147
Programmes de formation	149
Conditions de réussite pour la formation	151
Ressources et coût de la formation	154
Evaluation	157
 L'EXPÉRIENCE DE MARINE INDUSTRIE LIMITÉE	 159
<i>Jacques Villeneuve</i>	
Principales raisons motivant l'organisation d'un programme formel	161
Politique de formation professionnelle	162
Ressources humaines à développer	165
De la théorie à l'action	166
Conclusion	173
 ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE	 177
Politique	177
Formation	179

**L'ÉDUCATION DES ADULTES
EN RELATION AVEC
L'APPROVISIONNEMENT DU
MARCHÉ DU TRAVAIL**

Jean-Réal Cardin*

* *Directeur du Département de relations industrielles, Faculté des Sciences sociales, Université Laval.*

En abordant la lecture de ce Cahier de l'Institut Canadien d'Éducation des Adultes consacré aux problèmes de main-d'oeuvre, la première question qui peut surgir dans l'esprit du lecteur est la suivante : quelles relations existe-t-il entre l'éducation permanente, d'une part, et l'ensemble des problèmes reliés à l'élaboration et à l'exécution d'une politique globale de main-d'oeuvre ?

Pour répondre valablement à cette question, il importe au départ de situer logiquement le concept même représenté par l'expression "politique de main-d'oeuvre". Quoiqu'on puisse en penser de prime abord, ce concept n'est pas des plus faciles à cerner de près par une définition qui soit à la fois complète et spécifique.

Il n'entre pas d'ailleurs dans nos intentions de décrire dans le détail ce que devrait être une politique intégrée de main-d'oeuvre au Canada. Le lecteur trouvera ample matière à réflexion sur le sujet dans les études qui composent ce Cahier et il sera en mesure, après en avoir fait la lecture, de se faire une idée objective de ce qui peut constituer une telle politique. Il faut ajouter encore que d'excellents travaux ont été consacrés, dans notre pays et à l'étranger, aux divers éléments qui doivent en faire partie, parmi lesquels il faut signaler particulièrement les sections que les deux premiers Exposés annuels du Conseil économique du Canada ont réservées à cette question. Il faudrait rappeler aussi les études conduites par les organismes supra-nationaux tels l'OCDE et le Bureau international du Travail, ainsi que l'abondante littérature émanant des milieux académiques dont le Rapport du XXI^e Congrès des Relations industrielles de l'Université Laval intitulé "Une politique globale de main-d'oeuvre ?" est un exemple.

On peut entendre sous le vocable de politique de main-d'oeuvre l'ensemble des mesures destinées à favoriser la meilleure adaptation possible de l'offre de travail à la demande de travail, sur les plans occupationnel et géographique, de façon à atteindre le degré d'utilisation maximum des ressources humaines et faire ainsi concourir l'emploi de ces ressources aux objectifs de croissance écono-

mique et de bien-être qui doivent être les nôtres. Cette expression est donc intimement reliée à celles de "politique d'emploi" et de "politique de marché du travail", quoique ces dernières puissent logiquement se distinguer de la première et n'en constituer que des phases, nécessaires certes, mais incomplètes en elles-mêmes. Le Conseil économique du Canada, d'ailleurs, dans son deuxième Exposé annuel, fait la distinction entre la politique de l'emploi et la politique de main-d'oeuvre : "Il est nécessaire", dit-il, "de bien reconnaître que la politique de main-d'oeuvre est étroitement reliée à la politique générale de l'emploi et que les deux sont essentielles pour atteindre et maintenir le plein emploi ainsi qu'un taux élevé de croissance économique dans une situation de stabilité raisonnable des prix. La politique de l'emploi se rattache aux politiques monétaire, fiscale et autres politiques économiques d'ordre général qui influent sur le niveau de l'emploi par leurs répercussions sur la demande globale en biens et services. La politique de l'emploi influence donc la *demande* de travail. La politique de main-d'oeuvre, d'autre part, a trait à la formation, au perfectionnement et à la réadaptation, aux mesures de mobilité géographique et autres, aux fonctions de placement, aux renseignements sur les emplois et aux autres services visant le marché de la main-d'oeuvre qui ont une influence directe sur le développement des ressources en main-d'oeuvre et sur l'accroissement de l'efficacité avec laquelle le marché du travail établit la correspondance entre l'offre et la demande de main-d'oeuvre."⁽¹⁾

La politique du marché du travail, pour sa part, constitue en quelque sorte, une phase de la politique de la main-d'oeuvre en ce qu'elle vise à "ajuster l'offre et la demande de travail dans des régions et occupations spécifiques de manière à ce que les ressources humaines soient utilisées de la façon la plus productive."⁽²⁾ Il s'agit d'abord, en ce cas, des diverses mesures qui doivent être mises en oeuvre, afin de faciliter, avant tout, la mobilité géographique, industrielle et professionnelle des travailleurs sur le marché

(1) Conseil économique du Canada, *Vers une croissance économique équilibrée et soutenue*, Deuxième Exposé annuel, décembre 1965, Imprimeur de la Reine, Ottawa, p. 35.

(2) Conseil économique du Canada, *Objectifs économiques du Canada pour 1970*, Premier Exposé annuel, décembre 1964, Imprimeur de la Reine, Ottawa, pp. 176-177.

du travail, et dont la fonction "placement" est une des dimensions capitales.

Il ressort donc de ces définitions et de ces distinctions premières, que la formation, le perfectionnement et la réadaptation des travailleurs font partie intégrante, et au premier chef, de toute politique intégrée de *main-d'oeuvre*, et qu'à ce titre tout organisme qui oeuvre dans le champ de l'éducation, à quelque titre que ce soit et dans quelque secteur que ce soit, est vitalement, et de plus en plus, intéressé dans les discussions qui ont cours présentement autour des problèmes de croissance économique, de plein emploi, et plus spécifiquement de ceux qui ont trait à l'avènement d'une main-d'oeuvre apte à assurer le succès des grands objectifs dont nous faisons état plus haut.

Comme le soulignent tous ceux qui ont traité de ces problèmes, aussi bien dans les milieux académiques que dans ceux qui émanent des gouvernements et des organismes sociaux, la pierre de touche, le fondement essentiel de toute politique de main-d'oeuvre qui se veut efficace, c'est l'éducation. C'est l'éducation qui sous une forme ou sous une autre, à un moment ou à un autre de la vie d'un travailleur, selon des circonstances et à des niveaux divers, tend à conditionner de plus en plus immédiatement et directement le succès ou l'échec des politiques instrumentales que les sociétés industrielles contemporaines doivent dorénavant mettre en oeuvre en vue de satisfaire aux impératifs de leurs économies respectives.

N'est-il pas frappant de voir à quel point les économistes, chez-nous comme ailleurs, ont développé depuis quelques années les recherches consacrées aux relations qui existent entre le degré d'éducation et l'emploi tant au niveau général d'une économie qu'à ceux des catégories professionnelles et des secteurs industriels ?

N'est-il pas tout aussi digne d'intérêt de noter la préoccupation croissante des milieux académiques spécialisés en relations du travail pour les problèmes de main-d'oeuvre, et au premier chef ceux reliés à la formation, à la valorisation et à la reconversion professionnelles de cette main-d'oeuvre ?

Ceci tient au fait que la société post-industrielle dans laquelle nous extrons est essentiellement conditionnée à la base par le progrès sans précédent que la science a connu depuis les quelque vingt dernières années, ainsi que par la quasi-instantanéité avec laquelle les découvertes scientifiques sont transformées en innovations technologiques.

C'est là, vraiment, le sens profond de cette "troisième révolution industrielle" qui a cours présentement dans les économies évoluées et qui informe, non seulement la nature des changements qui touchent la main-d'oeuvre dans ces économies, mais encore le rythme auquel ces changements s'imposent à la fois aux directions d'entreprises et aux travailleurs.

Il ne s'agit donc plus seulement de pallier les déficiences inhérentes à un marché traditionnel du travail à l'aide des mesures d'assurance-chômage ou de services de placement, par exemple, car, avec le changement technologique rapide que nous connaissons, la perte d'emploi et le reclassement des travailleurs ainsi touchés dépendent de plus en plus de facteurs reliés à la formation de ces derniers : formation inadéquate pour maîtriser les exigences d'une tâche évoluée ou d'une occupation entièrement nouvelle, puis acquisition nécessaire d'une formation accrue, générale ou spécifique, en vue de rendre ces travailleurs aptes à occuper un nouvel emploi. Ce n'est qu'en fonction de cette nouvelle dimension aux problèmes de l'emploi qu'on peut vraiment parler de politique de main-d'oeuvre désormais comme quelque chose de distinct des mesures régulatrices traditionnelles du marché du travail et de beaucoup plus efficace en soi.

C'est là, à notre avis, que se manifeste avec force la logique interne et inexorable du progrès technique que nous connaissons : celle qui relie causalement progrès technique et progrès social dans la marche accélérée des sociétés vers le développement économique et la civilisation industrielle.

Tant que l'évolution de la technologie s'est faite dans le cadre d'un libéralisme économique absolu, et que son évolution ne signifiait, grâce à la pulvérisation des anciennes tâches artisanales et à la mécanisation brutale des entreprises, qu'un asservissement du travailleur industriel à la machine, le progrès technique a pu être

dénoncé comme un facteur de déshumanisation du travail et de diminution progressive de l'homme dans ses facultés les plus nobles.

Avec l'avènement de la société post-industrielle, cependant, on constate qu'en longue période la situation tend à se renverser et que la phase de l'asservissement humain cède le pas à la rationalité dans le travail pour le plus grand nombre.

Il ne s'agit plus d'une destruction pure et simple des compétences ni d'une inhibition de la formation intellectuelle chez les travailleurs industriels. Il s'agit au contraire d'une contrainte irréversible vers une formation professionnelle sans cesse renouvelée et l'acquisition d'un niveau d'éducation générale le plus élevé et le plus répandu possible chez l'ensemble des populations.

Le progrès technique s'impose donc à l'ensemble des institutions sociales, en ce sens qu'il provoque une élévation générale des niveaux d'éducation et des compétences techniques nécessaires à son développement.

C'est ce que Kerr, Harbison, Dunlop et Myers, dans leur étude "Industrialism and Industrial Man" indiquent bien lorsqu'ils soutiennent que l'industrialisation, fondée essentiellement sur le progrès technique, tend à élever substantiellement et progressivement les niveaux moyens de compétence et de responsabilité de la main-d'oeuvre ; qu'elle tend, en longue période, à réduire les frustrations ouvrières, à créer un niveau d'éducation générale plus élevé pour l'ensemble des populations et à faire de la formation personnelle une des valeurs sociales les plus respectées, dans un monde où science, technique, industrie, éducation et progrès social seront devenus à toute fin pratique des synonymes.

En courte période, toutefois, et au niveau de l'entreprise, les conséquences de ce mouvement sont multiples et peuvent se révéler négatives au plan des individus, si des mesures ne sont prises pour en atténuer l'effet.

Par exemple, le personnel de cadre des entreprises doit développer des qualifications supérieures à ce qu'on a connu jusqu'ici des agents de maîtrise traditionnels. Pour accéder à des postes de commandement, la compétence technique, elle-même fondée sur

une formation plus large à la base, devient un impératif que la personnalité et l'expérience seules ne sauraient remplacer.

De même, les bouleversements dans la structure des emplois imposent la révision des types traditionnels de métiers, transforment les avenues ordinaires d'accès aux postes supérieurs et diminuent la sécurité de l'emploi chez les travailleurs qui, à cause de l'âge ou d'un degré d'éducation trop faible, ne peuvent procéder à la reconversion professionnelle exigée d'eux par l'évolution rapide de l'industrie.

En conséquence, les avantages à longue portée de la technologie nouvelle prennent figure de problèmes aigus pour les économies non préparées à relever ce défi de l'adaptation. C'est le paradoxe de ces économies de connaître un taux de productivité qui croît sans cesse, et à un rythme rapide, tout en assumant un taux de chômage structurel chronique souvent plus élevé que celui qui est considéré comme normal traditionnellement. En ces cas, seule une politique planifiée en matière de reconversion professionnelle et d'éducation peut aider à surmonter la difficulté.

Les problèmes actuels sont en effet, nous le répétons, des problèmes de réadaptation professionnelle, de formation technique mieux adaptée pour la nouvelle main-d'oeuvre et d'un niveau de développement intellectuel plus poussé pour l'ensemble de la population.

Les principaux points de pression se concentrent chez les travailleurs qualifiés dans les métiers traditionnels, dont les occupations disparaissent et qui sont trop âgés pour profiter d'une réadaptation valable ; chez les non qualifiés incapables, faute d'une formation générale suffisante, d'acquérir les nouvelles compétences exigées d'eux en milieu automatisé ; enfin, chez les jeunes travailleurs qui arrivent sur le marché du travail nantis d'une formation technique déjà dépassée ou d'un bagage de connaissances scientifiques trop réduit pour leur permettre de s'inscrire d'emblée dans les nouveaux services techniques et professionnels.

Syndicats et directions d'entreprises essaient de parer au plus pressé au moyen de formules diverses ; caisses de retraite aux prestations accrues et accessibles plus tôt par un plus grand nombre d'employés, programmation conjointe en matière de

changements technologiques et autres afin d'en amortir le choc, clauses d'ancienneté élargies et priorités aux employés déplacés par ces changements, allocations de licenciement plus généreuses et plus nombreuses, périodes de réadaptation rémunérées, etc... Mais ce ne sont là que solutions fragmentaires et qui laissent intact le fond du problème, lequel reste avant tout celui d'une formation générale trop faible et de spécialisations déficientes ou mal adaptées.

Des efforts sont aussi faits présentement par les pouvoirs publics, tant fédéraux que provinciaux, pour résoudre ici et là les problèmes de recyclage et de reclassement des travailleurs touchés par une fermeture d'usine, une réorganisation des méthodes de production ou par l'introduction pure et simple de changements technologiques exigeant une reconversion professionnelle des travailleurs en place. Des initiatives ont été prises par voie législative et administrative, en vue d'atteindre à un plus haut niveau de formation générale et professionnelle de la main-d'oeuvre déjà en emploi ou se préparant à entrer sur le marché du travail. Des encouragements sont donnés aux entreprises et aux travailleurs afin de favoriser une plus grande mobilité géographique et industrielle chez ces derniers et de susciter un emploi plus fréquent des diverses mesures "classiques" développées par les conventions collectives ou à l'intérieur des ententes "ad hoc" qui ont pu intervenir jusqu'à ce jour dans un certain nombre de cas particuliers, soit à l'initiative seule des employeurs et des syndicats, soit grâce aux commissions établies avec l'aide des services gouvernementaux pertinents.

Mais ces mesures, encore une fois, ne constituent pas pour autant une "politique" de main-d'oeuvre telle que nous l'avons définie plus haut. Elles consistent tout au plus en des programmes visant, non pas tellement à prévoir les développements futurs en ce domaine et leur planification à partir de principes acceptés, d'objectifs déterminés et suivis méthodiquement, et de solutions concrètes venant s'insérer dans des cadres généraux d'application, qu'à parer aux problèmes là où ils existent déjà.

C'est ici que prend toute son importance la réponse à la question que nous posions au tout début de ces remarques intro-

ductives, car, parallèlement à l'investissement accéléré que provoque le progrès technologique, il faut de toute évidence investir en hommes, c'est-à-dire développer le capital humain apte à utiliser avec profit les immenses ressources techniques dont nous disposons.

Cela ne peut se faire que par une programmation de la formation, c'est-à-dire, par le développement d'une politique concertée, à la fois par les pouvoirs publics, les entreprises, les syndicats et les organismes spécialisés en éducation.

Cela postule également l'utilisation d'un concept renouvelé de la formation professionnelle. Cette formation ne doit plus s'entendre de la seule préparation à l'exécution des opérations requises par un métier bien défini, pour les seuls travailleurs considérés comme les moins doués intellectuellement, mais au contraire elle doit comprendre tout ce qui prépare l'homme à occuper dans le monde économique et social une place correspondant à ses aptitudes et ce, quel que soit le niveau hiérarchique où elle se situe.

Dans cette optique, les niveaux scolaires généraux, en particulier le secondaire, doivent faire une part plus large à la formation technique tout en l'intégrant davantage à la formation de nature plus générale. Les techniques d'orientation devraient être plus et mieux utilisées aux fins de l'aiguillage professionnel et académique des élèves à ce stade de leur formation.

Enfin, étant données les exigences toujours renouvelées des techniques et des procédés, le concept de la formation continue doit être développé et mis au point afin de parer à la nécessité de l'acquisition, tout au long de n'importe quelle carrière, de connaissances ou aptitudes nouvelles, et parfois même d'une réadaptation complète à de nouvelles fonctions.

Ce dernier aspect de la formation acquiert, à la suite des quelques réflexions qui précèdent, une importance capitale dans le cadre plus large de la programmation nécessaire des divers types de formation à développer.

A ce titre, l'éducation des adultes doit faire partie intégrante de toute politique de main-d'oeuvre, car celle-ci n'est pas concevable sans celle-là.

Selon les besoins à satisfaire, ainsi que la durée du terme envisagé par les différents programmes mis sur pied, l'apport de cette formation peut prendre des caractères différents et adopter des méthodes diverses, allant de la reconversion professionnelle au moyen d'un réapprentissage précis en cours d'emploi, jusqu'à la récupération scolaire en vue d'une formation générale plus large, en passant par toute la gamme des programmes d'éducation permanente, de recyclage scientifique et hautement professionnel des cadres et des hommes de profession en général.

Cela ne peut se faire, toujours, que dans les cadres de prévisions bien établies des besoins en main-d'oeuvre de différents types, prévisions rendues possibles uniquement par la coordination des efforts gouvernementaux, du monde patronal et des organisations syndicales, c'est-à-dire, inscrites dans une politique valable de la main-d'oeuvre.

En présentant au lecteur ce nouveau Cahier de l'Institut canadien d'Éducation des adultes, il importait, croyons-nous, de rappeler les liens étroits et nécessaires qui existent entre les problèmes de formation de la main-d'oeuvre, envisagée dans son acception générique, d'abord, puis appliquée selon diverses méthodes et à des niveaux divers dans le monde du travail, et tout effort concerté visant à l'établissement d'une politique de main-d'oeuvre digne de ce nom.

L'éducation des adultes, pour sa part, quel que soit le vocable sous lequel on la désigne : éducation permanente ou continue, recyclage, formation professionnelle en cours d'emploi, réadaptation ou perfectionnement des travailleurs, trouve son compte dans une myriade de formules possibles à la condition expresse, pour qu'elle signifie vraiment quelque chose communautairement, qu'elle s'inscrive dans un ensemble de mesures qui elles-mêmes doivent être reliées à l'ensemble des politiques économiques d'une communauté.

Les différentes études de ce Cahier, qui traitent des expériences d'ordre général ou particulier au Canada et au Québec, nous indiquent clairement que nous n'en sommes pas encore rendus là chez-nous. Je réfère ici spécifiquement aux articles qui traitent respectivement de l'analyse critique des politiques de

main-d'oeuvre au Canada et au Québec, de l'organisation du marché du travail dans ces mêmes juridictions, ainsi que des expériences particulières des compagnies Marine Industrie Limitée et Alcan.

Le premier de ces articles, que nous devons à M. Pierre Harvey, est très révélateur à ce sujet, en ce qu'après avoir énoncé brièvement les critères d'une politique de main-d'oeuvre, il s'attaque à l'appréciation de la situation d'ensemble au Canada et au Québec, surtout à partir des législations et des programmes spécifiques que nos gouvernements ont élaborés depuis quelques années en ce domaine, ainsi que des réalisations concrètes qui en ont résulté. L'ensemble de ces mesures apparaît encore bien limité et assez peu coordonné en regard des objectifs d'une véritable politique communautaire.

L'article de M. André Déom portant sur l'organisation du marché du travail au Canada et au Québec, après avoir fait l'historique des services de placement, tant fédéral que provincial, s'attaque plus particulièrement à faire la critique des structures de ces services et de leur efficacité toute relative étant donné la dualité des juridictions et le chevauchement des initiatives en matière de placement et d'emploi. Il souligne encore les entraves d'ordre historique qui ont, depuis 1941, réduit la fonction "placement" en état de dépendance directe du régime d'assurance-chômage adopté l'année précédente. Il nous fait part, enfin, des doutes sérieux qu'il entretient à l'endroit d'une coordination meilleure que les récents remaniements de structures administratives, tant au niveau fédéral que provincial, seraient susceptibles d'apporter en matière de placement, d'emploi et de main-d'oeuvre.

Les études de cas présentées par M. Jacques Villeneuve et Mme Dorothy Pertuisset, respectivement de Marine Industrie Limitée et de l'Alcan, représentent bien, à nos yeux, le sens et la portée des initiatives en matière de formation que les grandes entreprises conscientes de leurs besoins et des responsabilités qui leur incombent, peuvent entreprendre dans les limites de leurs organisations. Il est intéressant de noter l'intérêt aigu que ces expériences, ainsi que la philosophie qui les inspire, révèlent de la part de ces employeurs envers les besoins de formation de leur personnel de cadres de différents statuts.

Une politique de main-d'oeuvre efficace doit, au premier chef, selon nous, se préoccuper tout particulièrement de la formation des cadres de l'entreprise car autrement, l'utilisation maximum des ressources humaines, si bien formées soient-elles par ailleurs, en serait gravement compromise.

Etant donné le caractère fragmentaire de nos expériences en main-d'oeuvre, caractère dont nous faisons état plus haut et confirmé par les auteurs précédents, il est intéressant, voire indispensable de rechercher, par voie de comparaison, ce que d'autres pays ont pu expérimenter en un tel domaine. C'est à ce travail que s'est livré M. Simon Landry, dans un des articles de ce Cahier consacré aux expériences suédoise et américaine.

Après avoir discuté de la notion même de politique de main-d'oeuvre, de ses principaux éléments et de son insertion dans le cadre plus large de la politique économique, M. Landry nous brosse un examen des politiques appliquées par chacun de ces pays en matière de main-d'oeuvre et des programmes de formation y ayant cours.

Il pose, à notre avis, une question d'intérêt capital à la fin de son exposé en soulignant que l'évaluation des résultats d'un programme de formation ou de recyclage des sans-travail n'est valable que si l'on prend en considération les buts poursuivis par ces programmes, c'est-à-dire, soit viser à l'efficacité maximum en termes de productivité accrue et réalisable en courte période, soit rechercher d'abord des buts sociaux, c'est-à-dire tenter d'accroître d'abord la formation des plus désavantagés parmi les sans-travail : but à portée moins immédiate et aux implications communautaires plus vastes. Il indique que ces buts doivent être bien identifiés au départ par voie de décision politique selon les résultats qu'on veut atteindre.

Nous croyons qu'une politique intégrée de main-d'oeuvre peut et doit éventuellement coordonner effectivement ces deux types de buts.

D'autres témoignages complètent ce Cahier en apportant le fruit de certaines expériences concrètes et originales en matière de formation et de reconversion professionnelle, dans quelques secteurs particuliers de l'économie.

Nous sommes redevables à l'Institut Canadien d'Education des Adultes, ainsi qu'à tous ses collaborateurs, de mettre à notre disposition un recueil aussi riche de pensée et d'expérience sur un sujet aussi pertinent que celui de l'éducation des adultes en rapport avec les problèmes de main-d'oeuvre.

**POLITIQUE DE MAIN-D'OEUVRE
ET ORGANISATION DU
MARCHÉ DU TRAVAIL
EN SUÈDE ET AUX ÉTATS-UNIS**

Simon Landry*

* Chargé de recherche à l'Institut Canadien d'Éducation des Adultes.

Dans cet article, nous allons essayer de répondre à la question : qu'est-ce qu'une politique de main-d'oeuvre ? en étudiant les éléments qui la composent et en la situant dans le contexte plus large de la politique économique. Cette première partie servira de cadre général à l'examen des politiques de main-d'oeuvre appliquées par deux pays qui ont jusqu'à maintenant assumé un certain leadership dans ce domaine : les États-Unis et la Suède.

Il ne faut pas cependant nous prêter l'intention d'une analyse critique de l'action de ces pays dans ce domaine très important de l'utilisation des ressources humaines; nous avons voulu simplement présenter une vue d'ensemble de leur action, ce qui pourrait peut-être faciliter la discussion sur ce qui se fait au Canada et au Québec dans ce domaine.

POLITIQUE DE MAIN-D'OEUVRE

DÉFINITIONS

La politique de main-d'oeuvre a pour objet essentiel d'assurer le placement en fonction des emplois disponibles et de permettre une adaptation des travailleurs aux variations de la demande de travail. La politique de main-d'oeuvre, à cause de ses objectifs restreints à l'offre de travail, consiste en "un ensemble de mesures sélectives qui visent à supprimer des pénuries particulières ou localisées de travailleurs".⁽¹⁾ La politique de main-d'oeuvre ne vise donc pas à augmenter le nombre d'emplois disponibles.

On a tendance cependant, quand on parle de politique active de main-d'oeuvre, d'en élargir considérablement la portée. Ainsi, trouve-t-on dans le rapport final du Séminaire Patronal International sur une politique active de main-d'oeuvre, organisé par l'OCDE en 1964, une définition très large de la politique de main-d'oeuvre : "elle doit contribuer à élever le bien-être général

(1) Raynauld André, Les objectifs d'une politique de main-d'oeuvre dans : *Une politique globale de main-d'oeuvre ?*, Département des Relations Industrielles, Presses de l'Université Laval, 1966, p. 13.

de la population, dans la mesure où ce bien-être dépend de l'emploi, i.e., de l'existence de ressources nécessaires au travail, ainsi que de la productivité, de la sécurité et de la liberté de choix tant des employeurs que des travailleurs. Il s'agit là de faire en sorte que les ressources en main-d'oeuvre et en emploi répondent mieux aux besoins et soient plus adaptables aussi bien en qualité qu'en quantité et de fournir au marché du travail les moyens nécessaires pour ajuster l'offre et la demande d'une manière qui renforce la puissance économique (d'un territoire), qui favorise sa croissance et qui donne à sa population le maximum de chances de s'épanouir dans le travail et de participer à la formation et à la réalisation de la politique économique d'ensemble et de sa mise en oeuvre à tous les stades où elle affecte les facteurs d'emploi et de main-d'oeuvre ou est affectée par eux."⁽²⁾

Cette définition ajoute une dimension philosophique à la définition strictement opérationnelle qu'en donnent les économistes. On trouve, sous-jacentes à cette définition large de la politique de main-d'oeuvre, la reconnaissance de l'importance des ressources humaines et la nécessité d'une utilisation plus rationnelle de la main-d'oeuvre.

RELATIONS AVEC LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Les relations entre politique économique et politique active de main-d'oeuvre sont étroites et fonctionnelles. La politique active de main-d'oeuvre se veut, essentiellement, l'huile qui permet au moteur de tourner à pleine capacité sans surchauffe. Théoriquement, la politique active de main-d'oeuvre non seulement vient en aide aux chômeurs, mais cherche également à prévenir le chômage. Facteur de plein emploi, la politique de main-d'oeuvre contribue à la réalisation des objectifs globaux de la politique économique, à savoir "le plein emploi, une croissance économique rapide, une stabilité raisonnable des prix, une situation viable de la balance des paiements et une juste répartition des revenus

(2) Organisation de Coopération et de Développement Economique. *Une politique active de main-d'oeuvre*, Séminaire Patronal International, 1964. Rapport final, p. 22.

croissants".⁽³⁾ C'est la politique d'emploi qui assure ces liens étroits entre la politique de main-d'oeuvre et la politique économique. En effet, la politique d'emploi est formée de mesures visant à maintenir un niveau satisfaisant et aussi constant que possible de la demande de travail. Ces mesures touchent les politiques de la monnaie, du commerce extérieur, des travaux publics, mesures qui toutes ont une influence importante sur la demande de main-d'oeuvre.⁽⁴⁾

La politique de l'emploi est plus globale que la politique de main-d'oeuvre : elle s'applique à l'ensemble de l'économie sans distinction des secteurs, des industries ou des régions. Son effet principal est de stimuler la demande globale pour les produits et, par là, de créer des emplois. L'objectif de la politique de l'emploi est d'assurer le plein emploi basé sur l'emploi productif et libre des ressources humaines dont dispose une économie. La notion de plein emploi est cependant relative et définie de façon à admettre le non-emploi. Le plein emploi peut être défini comme "un état de choses dans lequel il y a du travail pour tous ceux qui sont disponibles et en quête d'emploi".⁽⁵⁾

1 — OBJECTIFS ÉCONOMIQUES GLOBAUX ET MESURES D'ORDRE GÉNÉRAL

On utilise très couramment, pour réaliser le plein emploi, la croissance économique rapide, la stabilité raisonnable des prix, et l'équilibre de la balance des paiements, des mesures d'ordre général dans le domaine de la fiscalité, de la monnaie et des

(3) Conseil Economique du Canada, *Objectifs économiques du Canada pour 1970*, Décembre 1964, p. 1.

(4) Dans beaucoup de textes et très souvent en pratique, on emploie indifféremment les termes politique de main-d'oeuvre et politique de l'emploi. Cette erreur provient de l'association que l'on fait entre les concepts "marché de l'emploi" et "politique de l'emploi". Le marché de l'emploi est le mécanisme qui permet de diriger les nouveaux travailleurs vers des emplois productifs et d'assurer une redistribution de la main-d'oeuvre existante selon l'évolution des besoins. Or, les mesures sélectives visant à supprimer des pénuries particulières de travailleurs forment la politique de main-d'oeuvre, tandis que la politique de l'emploi est un ensemble de mesures générales agissant sur la demande de travail.

(5) Bureau International du Travail, *Emploi et Croissance économique*, Genève, 1964, p. 55.

investissements. Ces mesures visent à stimuler ou à restreindre la demande globale. Ce contrôle de la demande par des mesures très larges ne va pas sans inconvénients cependant. L'expérience a tôt fait de montrer que ces mesures, à cause même de leur caractère général, sont des instruments peu raffinés qui produisent des effets inflationnistes et déflationnistes simultanément dans certains secteurs de l'économie. Le contrôle de la fiscalité, de la monnaie et des investissements ne peut représenter une réponse valable aux problèmes d'ajustement de la main-d'oeuvre qui sont généralement d'un niveau plus restreint (régional et souvent local), exigeant par conséquent des mesures plus spécifiques.

2 — LA POLITIQUE DE MAIN-D'OEUVRE, RÉPONSE AUX PRESSIONS SUR LA DEMANDE

La politique de main-d'oeuvre, en rendant disponibles les ressources voulues en main-d'oeuvre au moment, à l'endroit, en qualité et en quantité désirés, permet d'éviter les pressions inflationnistes ou déflationnistes. Un court exemple nous permet de mieux saisir l'action de ces mesures sélectives. En supposant qu'une catégorie professionnelle se fasse plus rare sur le marché de l'emploi, les revenus de cette catégorie vont d'abord monter par rapport aux revenus des autres catégories professionnelles. Puis, dans la mesure où une substitution technique est possible, on assiste à une réduction de la demande des services de cette catégorie professionnelle. Cette rareté du personnel dans une catégorie d'emploi particulière entraîne donc une pression des salaires vers le haut, pression qui ne peut être compensée ou évitée que par la substitution technique. Une politique de main-d'oeuvre peut, par ses mesures sélectives, permettre la détection de telles raretés et la solution de la poussée inflationniste qui en découle, en assurant la qualification de personnes pour ces emplois en demande.

Par ailleurs, la politique de main-d'oeuvre peut également faciliter l'emploi d'un surplus de main-d'oeuvre par des mesures de recyclage, de placement et de mobilité géographique.

La réalisation de l'équilibre global du marché du travail non seulement doit être une préoccupation majeure, mais doit égale-

ment s'accompagner d'une croissance économique la plus élevée possible. La politique de main-d'oeuvre se veut donc un complément nécessaire d'une politique de plein emploi, elle-même élément essentiel d'une politique économique. Le plein emploi, notion relative entre toutes, peut se définir comme "une situation telle qu'une personne disponible et en quête de travail a de bonnes chances de trouver rapidement un emploi qui, compte tenu des circonstances et des normes usuelles dans le pays en cause, paraît approprié aux yeux de tout homme raisonnable".⁽⁶⁾ Cette définition très imprécise se traduit quantitativement par un taux de chômage de 3% ou 4%.

On se crée ainsi une image de la division du travail entre politique de l'emploi et politique de main-d'oeuvre : les mesures par lesquelles on stimule la demande globale (contrôle de la fiscalité, de la monnaie, des investissements) permettent en principe de maintenir le taux du chômage autour de 3 ou 4%; les mesures plus spécifiques de main-d'oeuvre prises sélectivement dans les secteurs les plus défavorisés pourraient réduire cette proportion de chômage à moins de 2%.

Il faut en outre faire ressortir le caractère permanent des mesures sélectives de main-d'oeuvre. En effet, non seulement la politique de main-d'oeuvre est-elle d'un support incontestable au cas où le plein emploi n'est pas atteint, elle vient en outre appuyer la politique économique dans une période de plein emploi. On oublie très souvent que les mesures sélectives procurant directement du travail sont bien plus efficaces dans la lutte contre le chômage que les mesures de politiques globales qui ne doivent pas cependant être négligées.

ÉLÉMENTS D'UNE POLITIQUE DE MAIN-D'OEUVRE

1 — CADRE INSTITUTIONNEL : LE SERVICE DE L'EMPLOI

L'existence d'un organisme public de placement est une condition préalable et essentielle d'une politique active de main-d'oeuvre. Il suffit, en effet, d'examiner le rôle d'un tel service

(6) B.I.T., *Emploi et Croissance Economique*, Genève, 1964, p. 56.

pour s'en convaincre.⁽⁷⁾ Les fonctions du service de l'emploi impliquent un certain nombre de tâches dont la classification des occupations, l'application de tests pour juger les qualifications des candidats, l'interview, l'inscription des candidats, l'inscription des emplois vacants, l'orientation professionnelle, la sélection et le placement des candidats, les contacts réguliers avec l'employeur, la compensation (opération par laquelle les emplois vacants non remplis localement sont indiqués aux bureaux de main-d'oeuvre de la région et ensuite à l'échelle nationale). Le service de l'emploi doit en outre collaborer à l'élaboration de plans sociaux, surtout en fournissant des renseignements sur la situation de l'emploi et son évolution globale en période plus ou moins longue, ce qui implique les activités de recherche.

On retient donc de la convention du B.I.T. et de cette description des tâches du service de l'emploi une vision élargie du rôle de ce service : non seulement faut-il éteindre les incendies, mais bien plus les prévenir.

2 — MOYENS D'ACTION

A. — Reclassement⁽⁸⁾

Le reclassement, tel que défini dans le cahier 7 du plan de développement du BAEQ,⁽⁹⁾ est "un processus complexe et permanent de reconversion des travailleurs qui s'inscrit à l'intérieur d'une politique générale de main-d'oeuvre visant au meilleur équilibre possible entre l'offre et la demande sur le marché du travail : le reclassement tient compte certes de la demande de travail, mais également et surtout des caractéristiques de la ressource humaine disponible qu'il vise à utiliser de façon optimum et au besoin à développer selon ses aptitudes et aspirations, pour que cette ressource réponde davantage aux exigences du

(7) Le lecteur trouvera le texte de la Convention de 1948 du Bureau International du Travail sur le Service public de l'emploi, dans l'article de M. André Déom en pages 66 et 67 de ce *Cahier*.

(8) La division adoptée n'implique pas que les services de l'emploi n'aient rien à voir avec le processus de reclassement. Au contraire, à ces services reviennent les tâches importantes de dépistage, d'orientation, de placement et de recherche.

(9) B.A.E.Q., *Plan de Développement*, Chap. IV, Objectif de Valorisation de la main-d'oeuvre, 1966, p. 89.

marché. Ce processus de reclassement comporte cinq dimensions essentielles⁽¹⁰⁾ : dépistage et acheminement, classification, évaluation et orientation, recyclage (récupération scolaire et/ou formation professionnelle), placement, recherche et consultation.

L'apport important de la recherche et de la consultation peut faciliter grandement le recyclage. Nous allons reprendre chacune de ces dimensions.

a) *Dépistage et Acheminement*

Le dépistage représente la somme des actions destinées à identifier les individus susceptibles de reclassement. Il est bien évident que les services de l'emploi ont ici à jouer un rôle de premier plan, si on constate que les sans-travail se recrutent généralement dans la partie de la population ayant le plus grand besoin de formation.

b) *Classification, évaluation et orientation*

L'objectif de cette dimension du reclassement déborde largement celui du placement immédiat. Il sous-tend la volonté d'une utilisation maximale des ressources humaines. Cette dimension comprend d'une part la classification des individus selon l'âge, la formation professionnelle, l'expérience de travail... etc.; d'autre part, l'évaluation des capacités intellectuelles, des aptitudes générales et des aspirations et, finalement, une orientation du candidat, tenant compte des variables étudiées et de l'état du marché du travail. On peut intuitionner que cette étape du processus de reclassement en est une cruciale, déterminant à la fois la satisfaction des besoins individuels et, à long terme, la réussite de l'ensemble du processus de reclassement.

c) *Recyclage*

Cette dimension très importante du processus de reclassement comporte une opération de formation destinée à permettre au travailleur touché par des changements techniques ou structurels de surmonter ses difficultés, ou de s'adapter à une occupation nouvelle plus ou moins semblable à son ancienne. La recommandation n° 117 du B.I.T., adoptée en 1962, nous permet de mieux

(10) B.A.E.Q., *Cahier 7 du Plan de Développement*, 1966, pp. 90-91.

situer la dimension "recyclage". En effet, selon cette recommandation, "la formation professionnelle⁽¹¹⁾ ne constitue pas un but en elle-même, mais un moyen de développer les capacités professionnelles d'un individu dans le cadre des possibilités d'emploi existantes. Ainsi l'individu pourra utiliser ses capacités aussi largement que possible pour son profit personnel et pour celui de la collectivité".⁽¹²⁾

On peut diviser cette opération de recyclage en deux parties principales : enseignement de base (récupération scolaire), formation professionnelle.

— Enseignement de base (récupération scolaire)

L'opération recyclage se conçoit de façon à offrir à l'individu une formation assez large qui lui permette d'englober l'ensemble d'une profession. Pour cela, il nous semble utile de nous interroger sur les connaissances élémentaires sans lesquelles le candidat ne peut espérer réussir l'étape de la formation professionnelle, exigeant des connaissances de base accrues à cause du développement technique.

Il semble donc important d'éviter les solutions de fortune trop souvent appliquées jusqu'ici aux problèmes de la formation des adultes, comme le note Franz Lernert, dans l'article précité.⁽¹³⁾ Idéalement, il faut que le candidat au recyclage ait la possibilité d'acquérir un vaste aperçu des principes théoriques à la base de sa profession et qu'une spécialisation soit évitée pendant les premières années de recyclage.

— Formation professionnelle

La formation professionnelle est la partie du recyclage destinée particulièrement à préparer l'individu à un métier en demande sur le marché du travail. La recommandation n° 117 du B.I.T. prévoit :

(11) Formation professionnelle s'entend ici pour enseignement de base et/ou perfectionnement professionnel ce qui, à notre avis, peut s'identifier au sens attaché à recyclage dans notre article.

(12) Recommandation n° 117, B.I.T., citée par Franz Lernert, "Comparaisons des politiques nationales de main-d'oeuvre" dans : *Séminaire Syndical International sur une politique active de main-d'oeuvre*, OCDE, 1966, p. 85.

(13) Franz Lernert, *op. cit.*, p. 85.

- la formation gratuite dans les établissements publics;
- une rémunération convenable durant cette formation;
- le remboursement des frais encourus durant cette formation.

Ces deux types de formation (enseignement de base ou récupération scolaire et formation professionnelle) pourraient être réunis à la rigueur en un seul concept : la formation professionnelle accélérée, que Victor Martin définit comme “un système de cours qui, sous l’égide ou avec le concours des pouvoirs publics, facilite à des travailleurs adultes l’acquisition en quelques mois de connaissances susceptibles de leur permettre d’occuper des postes de travail à un certain niveau de qualification”.⁽¹⁴⁾

Les objectifs généraux de la F.P.A. sont multiples et diversifiés : la remise au travail des chômeurs, la rééducation professionnelle des invalides, la qualification des catégories sociales particulières, une adaptation professionnelle de certains groupes de travailleurs comme corollaire d’une politique de développement régional, un système complémentaire de l’enseignement professionnel et de l’apprentissage, . . . etc.

d) Placement

Toutes les dimensions du reclassement aboutissent finalement à l’opération de placement. Le placement représente donc, du point de vue du candidat au reclassement, l’étape finale de ce processus. Cette étape se définit comme le mécanisme visant à réaliser un équilibre toujours précaire entre l’offre et la demande de travail; les démarches antérieures que nous avons examinées lui sont subordonnées.

L’opération “placement” tend cependant à prendre un sens plus extensif; cette tâche se ramifie en plusieurs opérations auxiliaires destinées à assurer son efficacité. Ainsi, trouve-t-on nécessaire maintenant de parler de contrôle suivi (follow-up) des individus recyclés. Ce contrôle permet d’évaluer le rendement et l’efficacité du reclassement et d’en corriger le plus tôt possible les inefficiences.

(14) Victor Martin, *La formation professionnelle accélérée des adultes*, OCDE, 1965, p. 13.

e) *Recherche et consultation*

Le processus de reclassement est donc une opération très complexe, exigeant de nombreuses ressources, tant humaines que financières. On dispose cependant de peu de renseignements sur les conditions générales et les facteurs qui peuvent faciliter l'adaptation des travailleurs. Il nous semble donc utile de manifester l'importance de la recherche quant à la politique active de main-d'oeuvre. La conception même de la politique active de main-d'oeuvre comporte une dimension prospective dont la recherche peut être un instrument majeur. Non seulement faut-il orienter les politiques de main-d'oeuvre vers la solution des problèmes actuels, mais bien plus posséder une représentation la plus exacte possible de la situation future, compte tenu du fait que le reclassement est essentiellement préparation pour le futur. La consultation n'est pas étrangère à cette conception active de la politique de main-d'oeuvre. En effet, la conception et la mise en oeuvre d'une telle politique ne peuvent se faire qu'avec l'étroite collaboration des partenaires en cause : l'État, le patronat et les syndicats. Cette collaboration est assurée par l'existence d'organismes exécutifs tripartites ou de conseils consultatifs appropriés.

B. — Prévisions, statistiques, documentation et information sur la main-d'oeuvre

Le progrès technique est peut-être l'élément qui a contribué le plus, durant les dernières décades, à la reconnaissance de la nécessité d'une politique de main-d'oeuvre, du besoin d'une approche prospective du développement des ressources humaines. En effet, l'importance accrue donnée au secteur "Recherche et Développement" dans l'industrie moderne facilite l'application des connaissances scientifiques aux techniques de production et diminue considérablement le temps mort entre la découverte scientifique et son application technique.

En période de croissance économique, le plein emploi est incompatible avec la stabilité de l'emploi. L'équilibre et la croissance économique exigent des déplacements de main-d'oeuvre pour adapter la production à la consommation. Ces déplacements finissent par avoir lieu, mais entraînent plus ou moins de retard, plus ou moins de difficultés ou de heurts selon qu'on laisse

l'évolution se faire d'elle-même, ou selon qu'on la prévoie et qu'on agisse en conséquence, à la fois sur l'orientation des hommes et sur les investissements.

A long terme, il semble que cet ajustement entre l'offre et la demande de travail soit la clef de voûte de toute politique économique. En effet, il commande l'équilibre économique et la croissance harmonisée.

L'objectif premier des prévisions et des statistiques sur la main-d'oeuvre est non seulement de permettre une connaissance exacte de la situation actuelle, mais également une approximation de l'évolution probable au cours d'une période donnée. C'est sur la base de telles prévisions que les décisions politiques peuvent être prises, en rapport étroit avec les prévisions économiques d'ensemble. Nous voulons insister ici sur le rôle éminemment utile de la documentation et de l'information quant à la main-d'oeuvre. Non seulement doit-on prendre des décisions à la lumière de prévisions rationnelles, mais encore doit-on diffuser le plus possible les renseignements utiles à la compréhension de ces politiques. Une politique d'information sur les conditions actuelles et futures du marché du travail présente l'avantage immédiat d'une meilleure connaissance de cette réalité, mais permet en outre une meilleure orientation des décisions au niveau de l'entreprise.

André Raynauld voit l'information comme une condition indispensable au bon fonctionnement du marché du travail. Selon lui "une politique de main-d'oeuvre doit commencer par l'information et s'il faut dix ans pour mettre un service d'information efficace sur pied, qu'on en reste là pendant dix ans à ne rien faire d'autre".⁽¹⁵⁾ Cette information doit cependant porter sur les prévisions plutôt que sur les faits passés.

Cette attitude prospective nécessaire à la mise en oeuvre d'une politique active de main-d'oeuvre se manifeste en outre dans l'utilité pour le service de main-d'oeuvre de suivre de près l'évolution de l'industrie et de l'embauche, ainsi que des nouvelles compétences techniques. Les adaptations qui s'avèrent nécessaires alors sur le marché du travail permettront aux responsables de la

(15) André Raynauld, "Les Objectifs d'une politique de main-d'oeuvre", dans *Une politique globale de main-d'oeuvre ?*, Presses Université Laval, 1966, p. 29.

politique de main-d'oeuvre d'orienter le caractère de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage.

C. — Mesures d'incitation au reclassement et à la mobilité

Le reclassement, en tant que processus de réadaptation, peut se voir comme la principale source d'accroissement de la mobilité professionnelle et géographique. En effet, le reclassement prépare deux voies à l'individu : le placement immédiat qui peut impliquer une mobilité géographique, si un emploi convenant aux capacités du travailleur n'est pas trouvé sur place, ou l'apprentissage de nouvelles qualifications professionnelles par le recyclage, ce qui est une voie possible de mobilité professionnelle. Le recyclage, vu comme processus de perfectionnement, peut conditionner une mobilité professionnelle vers le haut. Mais il n'y a pas que le recyclage qui puisse encourager la mobilité. En effet, différents programmes de mobilité offrent déjà toute une gamme de mesures spécifiques pouvant aider le travailleur en quête de travail : des allocations de déplacement, le remboursement des frais de déménagement et des frais d'emménagement, la compensation pour les pertes subies dans des transactions immobilières, des allocations de relocation, frais de transport pour le travailleur et sa famille.⁽¹⁶⁾

Par ailleurs, les allocations de reclassement aux sans-travail⁽¹⁷⁾ restent la mesure d'appui au reclassement la plus importante. Cette mesure, dont l'importance financière varie selon les pays et selon les régions d'un même pays, libère en quelque sorte le travailleur de ses obligations les plus immédiates, à savoir, fournir à sa famille un revenu qui en assure la subsistance. Cependant, loin d'être conçue comme une période creuse de la vie active, cette période de recyclage se conçoit plutôt comme une partie très productive de la vie du travailleur : productive non pas à court, mais à long terme. Il faudrait d'ailleurs en mesurer, un jour ou l'autre, l'efficacité réelle par l'analyse de la valeur productive ajoutée au candidat au reclassement. Une étude de ce genre implique que déjà on dispose, à un niveau gouvernemental

(16) Ces mesures concernant l'aide à la mobilité sont codifiées dans le Règlement sur la mobilité de la main-d'oeuvre, 1967 (CP 1967-584), ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, Ottawa.

(17) Loi concernant la formation professionnelle des adultes. Allocation de Formation, 14-15-16. Elisabeth II. Chapitre 94. Imprimeur de la Reine, Ottawa.

responsable, d'un personnel capable de prévoir les étapes d'une telle recherche de même que les dispositions à prendre au plus tôt pour faciliter cette recherche (follow-up des candidats, dossiers individuels "avant et après", capacités intellectuelles, milieu socio-économique, . . . etc., toutes données indispensables à une telle recherche d'évaluation de résultats).

D. — Mesures générales destinées à créer des emplois

Ces mesures générales destinées à créer des emplois sont plutôt de l'ordre de la politique économique et ne touchent qu'indirectement les politiques de main-d'oeuvre. Ces mesures plus larges que les politiques de main-d'oeuvre ont cependant pour effet de soutenir l'équilibre général du marché du travail : mesures relatives au crédit, consistant à rendre le crédit plus accessible en période de fléchissement des activités, soit par une baisse du taux d'intérêt, soit par un assouplissement des conditions d'octroi du crédit. Par ailleurs, le crédit peut faire l'objet de mesures d'ordre général, comme le maniement du taux de l'escompte ou le recours à l'"Open-Market Policy", ou de mesures plus spécifiques comme le crédit à la consommation ou le crédit à la construction et au logement, ou encore par l'autorisation d'un amortissement plus rapide dans les secteurs les plus prioritaires.

ORGANISATION ET ADMINISTRATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN SUÈDE

L'OFFICE NATIONAL DU MARCHÉ DU TRAVAIL

L'élaboration et l'exécution de la politique de la main-d'oeuvre incombent à l'Office National du Marché du Travail, immédiatement au-dessous de l'échelon gouvernemental (Ministère des Affaires Intérieures). L'Office fonctionne comme une agence indépendante, formée d'un conseil de direction, d'offices départementaux et de bureaux locaux.

1 — RÔLE DE L'OFFICE NATIONAL DU MARCHÉ DU TRAVAIL

L'Office National du Marché du Travail suédois assure la direction des services publics de l'emploi⁽¹⁸⁾, le contrôle des

(18) Cette partie factuelle se base principalement sur l'étude : *La politique du Marché du Travail en Suède*, OCDE, 1963.

bureaux privés de placement, la gestion des services d'orientation et de réadaptation professionnelles, se tient au courant des planifications des autres administrations et leur prête son concours quand il s'agit de projets susceptibles d'être exécutés au titre des travaux d'assistance aux chômeurs. Il décide de la mise en route et de l'interruption de ces travaux, contrôle le fonctionnement du système des réserves d'investissements des sociétés privées, délivre les permis de construction, donne son avis sur l'implantation de nouveaux établissements industriels, assure le contrôle des caisses d'assurance volontaire contre le chômage; une grande partie de ces fonctions sont déléguées aux offices départementaux du travail.

2 – STRUCTURE

L'Office National du Marché du Travail est formé, à l'échelon national, d'un conseil de direction tripartite et d'un secrétariat à sous-directions multiples (huit au total). Le conseil de direction est formé de onze personnes dont un président et directeur général nommé par le gouvernement, un vice-président et directeur général associé également nommé par le gouvernement, trois membres désignés par la Confédération générale du Travail, trois désignés par la Confédération des Employeurs de Suède, deux désignés par l'Organisation centrale des Employés salariés et cols blancs et un membre désigné par la Confédération générale des Travailleurs intellectuels.

Le secrétariat de l'Office National est formé de huit sous-directions : la sous-direction du placement, de l'orientation professionnelle, de la réadaptation professionnelle, de l'assurance-chômage, des études et recherches, des questions techniques, des questions financières, de l'administration.

Les organes régionaux de l'Office sont les vingt-cinq offices départementaux du travail, chargés des services publics de l'emploi dans le cadre des départements. Un conseil de direction, composé d'un président (généralement le gouverneur ou le préfet) et de cinq membres représentant les organisations syndicales des employeurs et des salariés, règle le fonctionnement de ces offices.

Les offices départementaux disposent également d'un secrétariat général regroupant différents services dont l'administration, la planification et recherche, le placement, l'orientation profes-

sionnelle, . . . etc. On trouve en outre quelque deux cent trente-trois bureaux locaux répartis sur tout le territoire national.

ÉLÉMENTS DE LA POLITIQUE DE MAIN-D'OEUVRE EN SUÈDE

Nous allons d'abord nous arrêter au cadre institutionnel de la politique de main-d'oeuvre en Suède, pour ensuite étudier les divers moyens d'action mis en oeuvre.

1 — CADRE INSTITUTIONNEL : LE SERVICE DE L'EMPLOI

Le service de l'emploi semble l'un des éléments les plus importants de la politique suédoise du marché du travail. Ce service, comme nous l'avons vu plus haut, comporte vingt-cinq bureaux centraux de l'emploi et deux cent trente-trois bureaux locaux, dont certains sont spécialisés par profession. Une super-structure nationale (l'Office National du Marché du Travail) assure la continuité et l'efficacité du travail de l'ensemble de ces bureaux par un apport important de services techniques et administratifs.

2 — MOYENS D'ACTION

A. — Le reclassement

L'activité de reclassement, tel qu'accepté ici, se définit comme un "processus complexe et permanent de reconversion des travailleurs qui s'inscrit à l'intérieur d'une politique générale de main-d'oeuvre visant au meilleur équilibre possible entre l'offre et la demande sur le marché du travail . . ." ⁽¹⁹⁾

Ce processus comprend différentes dimensions assurées par divers services publics :

a) *Le dépistage, la classification, l'évaluation, l'orientation et le placement*

Le dépistage, la classification, l'évaluation, l'orientation et le placement sont la prérogative des services publics de l'emploi. Le dépistage rapide est assuré par l'existence d'un réseau de bureaux locaux sur l'ensemble du territoire national. Par ailleurs, les offices départementaux de l'emploi ont chacun une section

(19) BAEQ, *op. cit.*, p .89.

d'orientation professionnelle qui, non seulement dessert sa propre localité, mais organise et contrôle l'orientation professionnelle dans le reste du département; ce service d'orientation professionnelle fournit aux intéressés des renseignements objectifs et les aide à résoudre les problèmes posés par le choix d'un type de formation et d'une profession. La sous-direction de l'Orientation professionnelle à l'Office National du Marché du Travail publie un grand nombre de brochures et une série d'ouvrages destinés à renseigner différentes catégories de candidats et d'élèves des établissements d'enseignement général et technique.

Ainsi, en Suède, tous ceux qui, sans distinction d'âge, souhaitent obtenir des conseils et des renseignements quant au choix d'une profession, d'une formation ou de leur adaptation à un travail, peuvent s'adresser au responsable local de l'orientation professionnelle, au sein du service public de l'emploi.

b) Le recyclage

L'opération "recyclage" semble la pierre angulaire de toute politique visant à réaliser l'équilibre du marché du travail. Le recyclage qui s'entend comme un "moyen" de développer les capacités professionnelles d'un individu dans le cadre des possibilités d'emploi existantes⁽²⁰⁾, comprend deux aspects également importants : l'enseignement de base (récupération scolaire) et la formation professionnelle.

En Suède, la formation professionnelle se veut un moyen d'agir sur la main-d'oeuvre et un moyen d'en mobiliser les réserves. Ce sont les autorités du marché du travail qui décident pour ou contre la formation professionnelle, alors que les cours eux-mêmes sont réalisés sous le contrôle du Service de l'Enseignement Technique et Professionnel.

Nous ne disposons pas de renseignements sur la formation de base pour les adultes en Suède. On pourrait émettre l'hypothèse que le niveau de développement des ressources humaines a atteint un point tel qu'on a éliminé le besoin de formation de base chez les adultes. Cependant, une étude de Harbison & Myers⁽²¹⁾ nous

(20) Lernert Franz, *op. cit.*, p. 85.

(21) Frederic Harbison and Charles A. Myers, *Education, Manpower and Economic Growth; Strategies of human resource development*, McGraw-Hill, 1964, pp. 30-48.

permet d'en douter. Ces auteurs, à l'aide de leur indice composé de développement des ressources humaines, classent la Suède presque au niveau le plus bas de développement des ressources humaines parmi les pays avancés, les Etats-Unis se classant à la toute première place et le Canada à mi-chemin entre les deux. En outre, pour la seule mesure du développement de la scolarisation, le calcul du taux d'inscription dans l'enseignement du second degré, donne un taux de 38.7% pour la Suède, de 54.6% pour le Canada et de 95.3% pour les Etats-Unis.

En Suède, on a pu pallier à un degré moindre de développement des ressources humaines par une plus grande adaptabilité et une plus grande efficacité de l'utilisation des ressources existantes. Si nos renseignements sont complets, on peut croire que le recyclage en Suède porte presque exclusivement sur la formation professionnelle. La Direction Nationale de l'Enseignement Technique et Professionnel est chargée de l'administration, de l'organisation et du bon fonctionnement des cours. Elle fournit et équipe les locaux, établit les programmes, engage et forme les instructeurs, se charge de l'acquisition des machines et de l'outillage.

Un organisme spécial créé en 1962 a pour fonction d'assurer la liaison entre l'Office National du Marché du Travail et la Direction Nationale de l'Enseignement Technique et Professionnel. Le mandat plus précis de cet organisme est de conseiller les deux services gouvernementaux précités, de donner son avis sur les programmes et les services de perfectionnement professionnel, sur l'utilisation de tels programmes et, également, de se tenir au courant de la formation professionnelle donnée par l'industrie et le commerce.

B. — La prévision et la recherche

La réunion et la distribution des éléments d'information de même que les prévisions et les recherches ne sont pas sous la responsabilité d'un niveau particulier de gouvernement, mais bien plutôt le fait d'étroits contacts et d'une collaboration constante entre chacun des niveaux local, départemental et national.

Les relations constantes entre les bureaux de placement et les employeurs publics et privés permettent à l'administration de détecter les changements imminents du marché du travail. Ces

prévisions à court terme représentent un actif précieux, car elles permettent un ajustement rapide, condition essentielle de l'équilibre du marché du travail. Tous les changements intervenant dans la situation du marché du travail sont enregistrés en premier lieu par les services de l'emploi.

En vertu d'accords passés par l'Office National du Marché du Travail avec les principales organisations d'employeurs, la direction des entreprises privées doit porter les licenciements et les mises à pied prévues à la connaissance de l'administration du marché du travail.

Selon ces accords, l'entreprise devra indiquer à l'Office départemental du travail : "la date probable des licenciements et des mises à pied envisagés; le nombre des salariés touchés par ces mesures; la durée probable de la réduction des effectifs ainsi que les raisons de la diminution de la production".⁽²²⁾ Il faut remarquer que ce "système de sonnerie d'alarme" n'a pas été imposé par une législation quelconque. Les parties en cause, patrons et responsables de la direction du Marché du Travail, ont élaboré cet accord en reconnaissant l'importance réelle d'un tel mécanisme. Un tel accord suppose cependant l'existence d'un consensus réel au niveau de chacune des parties et l'existence d'organisations patronales aptes à établir un tel consensus.

Grâce à ce système, les Offices départementaux peuvent planifier l'ensemble des démarches à entreprendre pour évaluer les possibilités immédiates de placement des travailleurs mis à pied et leurs besoins de formation, et pour mettre en place les mécanismes qui pourront faciliter la solution du problème prévu.

Les données statistiques communiquées par les offices départementaux sont publiées par l'Office National du Marché du Travail dans des rapports périodiques diffusés au moins une fois par mois sur la situation du marché du travail et son évolution probable dans un proche avenir. Les offices départementaux préparent, en outre, deux fois par an, des rapports sur l'évolution prévue du marché du travail dans le cadre départemental, sur la base de renseignements fournis par des questionnaires et des

(22) OCDE, *La politique du Marché du Travail en Suède*, Paris, 1963, p. 30.

entretiens avec les dirigeants des entreprises représentatives du secteur industriel. L'Office National du Marché du Travail dispose d'un Service de Statistiques qui prend une part importante à l'élaboration des statistiques du marché du travail.

On établit par ailleurs, au plan national, des prévisions à long terme pour un certain nombre d'emplois et de carrières. Une section spéciale du Service d'Orientation professionnelle de l'Office National, l'Institut des Prévisions, est responsable des prévisions à long terme de la main-d'oeuvre. Ces prévisions sont à la base des politiques d'emploi à long terme, aussi bien que des politiques du Service d'Orientation.

C. — Mesures d'incitation à la mobilité⁽²³⁾

La Suède est peut-être le seul pays du monde occidental où les allocations de déplacement prennent une place importante dans la lutte contre le sous-emploi régional. On y trouve en effet quatre formes principales d'assistance : les allocations de voyage, les indemnités familiales, les allocations de nouveaux départs et les allocations spéciales d'installation.⁽²⁴⁾

a) Les allocations de voyage

Les allocations de voyage sont conçues soit comme un don, sans obligation de remboursement, soit comme un prêt permettant au travailleur de rencontrer les dépenses de voyage, de subsistance et de déménagement. L'office local du travail a la responsabilité d'établir l'éligibilité du candidat.⁽²⁵⁾ Ces allocations de voyage

(23) Il faut entendre ici mobilité géographique, la mobilité professionnelle étant principalement incitée par les mesures de reclassement.

(24) Il faut noter cependant l'existence de deux facteurs généraux qui, jusqu'à présent en Suède, ont facilité le succès des mesures de mobilité :

1. l'homogénéité de la population;
2. l'existence de hauts niveaux d'emploi dans la plupart des provinces suédoises.

Ces deux facteurs apparaissent déterminants et l'application de mesures identiques en l'absence de ces conditions peut être aventureuse.

(25) Conditions générales d'éligibilité aux allocations de voyage :

1. le travailleur doit être en chômage ou est, selon l'avis du service d'emploi, en voie de le devenir en peu de temps;
2. le service de l'emploi doit établir l'impossibilité pour ce travail-

comprennent une compensation pour les frais de voyage, pour les frais de subsistance, de même que pour le transport de la famille du travailleur ainsi que de son mobilier. Le voyage doit cependant remplir certaines conditions :

- voyage pour prendre un emploi dans une autre localité;
- voyage de retour au lieu de domicile, si l'emploi n'a pas été accordé, sans faute de la part du travailleur;
- trajets quotidiens pour une période de moins de trois mois quand le travailleur doit vivre dans sa résidence première en attendant de se trouver un nouveau logement;
- voyage de retour à l'endroit où un emploi est offert, si cet emploi doit commencer plus tard.

b) Les indemnités familiales

L'Office National du Marché du Travail consent à payer des indemnités familiales au cas où le travailleur prend un emploi dans une nouvelle localité où sa famille ne peut immédiatement trouver un logement. Cette allocation représente une compensation pour les frais de double résidence. Cette indemnité est valide pour une période ne dépassant pas neuf mois et est formée comme suit.

— Pour les premiers trois mois :

- une allocation familiale supplémentaire pour l'épouse (140 couronnes par mois)⁽²⁶⁾;
- une allocation supplémentaire de 45 couronnes par mois pour chaque enfant de moins de 16 ans;
- une allocation de résidence, n'excédant pas 250 couronnes par mois.

leur de trouver un nouvel emploi prochainement dans sa localité de résidence ou dans l'arrondissement;

3. le nouvel emploi ne doit pas représenter un changement d'emploi au sein de la même firme;

4. le travailleur doit accepter un nouvel emploi dans une autre localité et la situation du marché du travail dans cette localité doit exiger l'immigration de main-d'oeuvre;

5. le travailleur doit vivre dans une région où règne un surplus de main-d'oeuvre.

(26) Taux de change : 1 couronne équivaut à 21.1 cents : 140 couronnes = \$29.40.

- Pour les seconds trois mois :
 - le montant des allocations est réduit d'un tiers.
- Pour les derniers trois mois :
 - le montant ne représente plus qu'un tiers de la somme initiale.

c) Les allocations de nouveaux départs

Cette allocation a pour but d'aider le travailleur jusqu'à sa première paie. Le montant de cette allocation dépend de la durée prévue de l'emploi. Le travailleur est obligé de rembourser cette allocation s'il quitte son emploi sans raison.

d) Les allocations spéciales d'installation

Ces allocations ont pour but spécifique d'augmenter la mobilité des travailleurs des provinces septentrionales du pays. Ces régions dépendent directement des industries forestières qui vivent actuellement un processus de rationalisation et un déclin à long terme. Cette allocation est de 2,000 couronnes (\$400.00).

D. — Mesures destinées à créer des emplois ou à prévenir une baisse de la demande de main-d'oeuvre

Outre ces mesures qui viennent appuyer directement la mobilité de la main-d'oeuvre, on trouve également en Suède des mesures économiques plus générales destinées à soutenir l'équilibre du marché du travail : les réserves pour investissements (fonds d'investissement), un budget général d'urgence, des réserves d'investissements publics, des travaux publics de secours, des prêts pour la construction industrielle, des commandes gouvernementales aux industries, des constructions d'habitation.

a) La planification de l'emploi dans les secteurs sujets aux variations saisonnières et, en particulier, le bâtiment et les travaux publics.

Dans ce dernier secteur particulièrement, les autorités du marché du travail veillent à ce que l'emploi y soit régulièrement réparti sur toute l'année. Diverses mesures en vigueur viennent aider, en cela, les autorités du marché du travail : le contrôle sur la date d'ouverture des chantiers d'une certaine importance et la participation à l'établissement de calendriers d'exécution, la préoccupation des administrations de faire en sorte que les projets pour

le compte de l'Etat soient exécutés durant la période hivernale, certains avantages pécuniaires destinés à défrayer les coûts supplémentaires octroyés aux personnes qui consentent à faire construire leurs logements durant la saison d'hiver.

b) La mise en oeuvre de programmes de travaux publics et de construction.

Le bâtiment et les travaux publics, selon les autorités suédoises du marché du travail, restent un secteur stratégique dont les effets multiplicateurs sont satisfaisants. La relance de tels travaux en période de récession peut favoriser le maintien du niveau général de l'activité économique.

c) Les commandes spécifiques aux secteurs menacés.

Les autorités responsables de l'emploi peuvent agir directement sur les secteurs menacés, plutôt que d'agir sur les secteurs plus généraux comme les travaux publics ou le bâtiment. Ainsi la Direction Nationale du Marché du Travail peut faire porter ses efforts sur tel ou tel secteur où se manifeste un ralentissement provisoire de la production, ou dans lequel un ralentissement est prévu, du fait de la diminution des commandes. Dans de telles conditions, les autorités peuvent agir sur les commandes de l'Etat destinées au secteur qu'elles veulent aider, en liaison avec les administrations et les organismes impliqués, soit en anticipant les commandes prévues, soit en faisant passer des commandes supplémentaires. Par ailleurs, les communes sont elles-mêmes encouragées à placer de préférence certaines de leurs commandes auprès des industries en difficultés en finançant ces commandes jusqu'à concurrence de 20%.

d) L'utilisation des réserves d'investissements privés.

Ces investissements privés sont accumulés grâce aux allègements fiscaux obtenus par les sociétés qui acceptent de déposer auprès de la banque centrale une partie de leurs revenus imposables; ces dépôts sont considérés comme des réserves pour investissements et sont encouragés par une détaxation jusqu'à concurrence de 40% du revenu imposable. L'Office National du Marché du Travail contrôle l'utilisation de ce fonds d'investissements durant les cinq années suivant le versement du dépôt; une

fois cette période écoulée, les sociétés peuvent utiliser 30% des fonds à des fins d'investissements sans contrôle de la part de l'Office du Marché du Travail.

ORGANISATION ET ADMINISTRATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL AUX ÉTATS-UNIS

SYSTÈME NATIONAL DES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI

1 — STRUCTURE

Aux États-Unis, c'est le ministère du Travail qui est, d'une manière générale, responsable de la politique de main-d'oeuvre. En effet, un assistant-secrétaire pour la main-d'oeuvre (assistant secretary for manpower) est responsable des programmes et des activités de la section de la main-d'oeuvre. L'administration de la main-d'oeuvre comprend cinq bureaux et offices : l'Office des services financiers et administratifs, l'Office de recherche, d'évaluation et de la politique de main-d'oeuvre, le Bureau de l'Apprentissage et de la formation, le Bureau de la sécurité de l'emploi et le Bureau des programmes de travail.

C'est au Bureau de la sécurité de l'emploi qu'appartient la responsabilité propre de l'administration du système national des services publics d'emploi.

C'est en 1933 que la loi Wagner-Peyser a établi sur l'ensemble du pays un *réseau d'état* de services publics gratuits de l'emploi qui constitue encore la base du système actuel. L'administration en était confiée aux états, mais la coordination de ces services était assurée par le gouvernement fédéral.

Dans chaque état, l'administrateur du Service de l'Emploi est sous les ordres du gouverneur. Le service de l'emploi jouit donc d'une certaine autonomie quant à son personnel et à son fonctionnement, mais ses moyens financiers viennent exclusivement du gouvernement fédéral.

2 — RÔLE

Le service de l'emploi du Bureau de la Sécurité d'Emploi doit faciliter : l'établissement et le maintien d'un système public de

services d'emploi dans les Etats-Unis et les Territoires; la coordination du système et l'accroissement de son utilité en développant et prescrivant des normes minimales d'efficacité; la collection et la distribution de ses renseignements quant aux opportunités d'emploi et aux autres informations importantes pour le fonctionnement des systèmes, incluant des informations quant au développement du marché du travail par industrie et par occupation et la classification de certaines régions quant aux possibilités d'emploi; le maintien d'un service public de l'emploi pour le district fédéral de Columbia, un service pour les vétérans et des services de placement pour les ouvriers agricoles; le maintien d'un système de recrutement inter-régional du travail dans les états.

Ainsi donc, le service d'emploi des Etats-Unis guide et assiste les agences des différents états dans leurs fonctions de placement et d'analyse du marché du travail, d'orientation et d'application de tests; en outre, l'agence centrale tend à maximiser les opportunités d'emploi pour les vétérans, les ouvriers âgés, les jeunes, les handicapés, les membres de minorités et les ouvriers affectés par l'impact des changements technologiques et l'automatisation; par ailleurs, l'agence centrale essaie : de promouvoir des efforts en vue de la plus grande utilisation possible de la main-d'oeuvre au niveau local; de fournir aux employeurs de l'information concernant les capacités des candidats au placement et de découvrir des opportunités d'emploi pour ceux-ci; de fournir aux employeurs du matériel et des techniques en vue d'une utilisation plus efficace de leur main-d'oeuvre. Dans plusieurs états, des équipes mobiles de conseillers, d'interviewers enrichissent ces services.

Le système américain diffère de celui de la Suède en ce qu'il ne fonctionne pas comme une agence indépendante. Dans les deux pays cependant, un organisme central est responsable des activités des services de l'emploi. Le "Bureau of Employment Security", service du ministère du Travail des Etats-Unis, fournit les fonds nécessaires aux activités des organismes d'Etat dont il détermine la politique de base et les normes d'exploitation".⁽²⁷⁾ Le service de l'emploi des Etats-Unis est, depuis 1962, un service distinct au sein du "Bureau of Employment Security". La politique

(27) *Politique et Programme de main-d'oeuvre aux Etats-Unis*, OCDE, Paris, 1964, p. 52.

et l'administration du service incombent exclusivement au directeur du service de l'emploi, sous l'autorité duquel sont placés les représentants de ce service dans chaque bureau régional. Le service de l'emploi dispose de son propre personnel technique et des ressources nécessaires à son programme de recherche.

ÉLÉMENTS DE LA POLITIQUE DE LA MAIN-D'OEUVRE AUX ÉTATS-UNIS

1 — CADRE INSTITUTIONNEL : LE SERVICE DE L'EMPLOI

Le service public de l'emploi aux Etats-Unis comprend deux niveaux principaux : le niveau fédéral, où le service de l'emploi est un service distinct, au sein du "Bureau of Employment Security", chargé de la coordination de l'infrastructure des services d'emploi des états; le niveau des états, où le service public de l'emploi est chargé de l'application des politiques définies par le service fédéral.

Le directeur du service fédéral de l'emploi dispose en outre des services de représentants régionaux. Les bureaux nationaux et régionaux du service de main-d'oeuvre travaillent activement, avec les administrations des états, à élaborer des propositions complémentaires destinées à faciliter l'application des différents programmes de main-d'oeuvre existants.

2 — MOYENS D'ACTION

A. — Reclassement

Sans entrer dans tous les détails, on peut affirmer que les différentes parties du processus de reclassement sont la prérogative des services publics d'emploi des états, sous la coordination du service fédéral de l'emploi.

Tout comme en Suède, le dépistage, la classification, l'évaluation et l'orientation, de même que le placement sont assurés par les services publics d'emploi. Quelques programmes spécialement conçus en vue de faciliter la formation et l'adaptation des sans-travail ont vu le jour aux Etats-Unis.

a) *Area Redevelopment Act*

Le Area Redevelopment Act de 1961 a, en effet, concrétisé le besoin de réadaptation des chômeurs. Cette loi contient en

effet des dispositions relatives aux programmes de formation professionnelle destinés aux personnes en chômage ou sous-employées résidant dans les régions économiquement défavorisées. En dehors de l'aide financière directe qui peut être octroyée aux entreprises, cette loi prévoit des mesures visant à donner aux chômeurs et aux personnes sous-employées la possibilité d'acquérir des qualifications professionnelles. Mais parce que le problème du chômage ne se réduit pas aux zones de chômage important et persistant, l'ARA fut complété en 1962 par le *Manpower Development and Training Act*.

b) *Manpower Development and Training Act*

Cette loi sur le développement et la formation de la main-d'oeuvre, établie en 1962, autorise la mise en place d'un programme national de formation professionnelle et de recherche de base et expérimentale, dans le but d'aider les travailleurs américains à développer pleinement leurs capacités et de leur permettre de prendre une part active à l'économie du pays.

Les principaux moyens mis à contribution sont :

- des programmes formels de formation prévoyant un enseignement en vue d'une occupation;
- des programmes de formation au travail;
- des programmes expérimentaux d'utilisation de nouvelles techniques d'enseignement, d'orientation et de formation pour les personnes désavantagées qui ne peuvent être aidées par les autres programmes existants;
- des programmes-pilotes de mobilité de la main-d'oeuvre.

Le service de l'emploi joue un rôle important dans l'application du *Manpower Development and Training Act*. Il sélectionne les bénéficiaires des programmes de formation et coopère à l'approbation des projets de formation professionnelle et au placement des travailleurs formés. Dans ce cadre, les bureaux nationaux et régionaux d'emploi travaillent activement, avec les administrateurs des états, à l'étude des différents marchés locaux du travail en vue de déterminer les pénuries de main-d'oeuvre, à l'étude des caractéristiques des chômeurs en vue de préciser leurs possibilités de formation et, en collaboration avec les organismes municipaux et les fonctionnaires de l'enseignement, à organiser

les cours, recevoir les demandes, donner des conseils, administrer des tests, choisir les chômeurs à former.

D'après les lois précitées, les programmes de formation actuels sont essentiellement orientés vers les besoins spécifiques et immédiats du marché du travail à l'échelon local. Il semble cependant qu'on doive dans le futur apporter une attention plus considérable à la formation générale qu'on ne l'a fait jusqu'à maintenant. En effet, l'évolution des techniques, de par sa nature même, oblige aujourd'hui les travailleurs à changer plus souvent de profession que par le passé. De plus l'élévation même du niveau de formation générale peut ouvrir une gamme plus étendue d'emplois qu'une formation spécialisée.

c) *War on Poverty*

L'éducation de base aux adultes (dont les objectifs sont d'augmenter les capacités de lire et d'écrire des adultes incapables de trouver un emploi à cause de leur analphabétisme fonctionnel) fait partie de la guerre contre la pauvreté. Ce programme est administré par l'"Office of Education" sous délégation de l'"Office of Economic Opportunity". Le gouvernement fédéral assume, pour ce programme, 90% des dépenses des états.

d) *Vocational Education Act*

Depuis 1953, en outre, le congrès des Etats-Unis a voté la loi de formation professionnelle qui, en plus de favoriser la formation professionnelle des jeunes encore à l'école, permet aux adultes qui ont besoin d'entraînement ou de ré-entraînement et qui ne reçoivent pas déjà des allocations prévues dans les autres programmes, de bénéficier d'une nouvelle formation.

B. — Prévisions et recherches

Une direction spéciale de l'administration de la main-d'oeuvre au sein du ministère du Travail, l'"Office of Manpower Policy, Evaluation and Research", a pour fonctions la planification des politiques, la recherche et l'évaluation. Cet office développe et recommande des plans pour un programme d'ensemble destiné à guider et à rendre possible la coordination des décisions et des activités du ministère du Travail ou d'autres agences gouvernementales, pour les employeurs, les unions, les organisations pro-

fessionnelles, les gouvernements locaux et d'états, les institutions privées d'enseignement impliqués dans des décisions concernant la main-d'oeuvre.

L' "Office" évalue la demande et les ressources de main-d'oeuvre de la nation et développe des politiques, des objectifs, des normes qui permettent de solutionner les problèmes du chômage persistant et les autres types de chômage ou de sous-emploi, en tenant compte des facteurs tels que les besoins à court et à long terme en main-d'oeuvre, les bouleversements économiques dus à l'automation ou aux changements technologiques, la concurrence étrangère, les changements de localisation des industries, les changements de la demande globale et les autres changements dans la structure de l'économie.

Ce bureau de recherche et d'évaluation joue un rôle important de "leadership" dans la planification, l'évaluation et la coordination de la recherche dans les domaines de l'automation et de la main-d'oeuvre et dans les programmes connexes d'élaboration de statistiques du ministère. Il identifie, prépare, conduit ou prévoit les ententes avec d'autres bureaux ou d'autres agences gouvernementales ou privées quant aux projets d'étude prioritaires, de façon à augmenter les connaissances dans le domaine de la main-d'oeuvre. L'objectif de telles recherches est d'identifier les nombreuses dimensions des problèmes de main-d'oeuvre et de trouver des solutions adéquates. L' "Office" cherche en outre les moyens d'éliminer le chômage permanent ou le sous-emploi et les moyens d'évaluer l'impact et les effets de l'automation et des autres formes de progrès technologique.

L' "Office", par ailleurs, fournit de l'information au public, aux groupes professionnels, aux agences gouvernementales, aux unions et aux employeurs quant à la nature des problèmes de main-d'oeuvre et quant aux programmes existants. On y trouve un centre de documentation (clearing-house) et d'information sur la main-d'oeuvre, l'automation et la formation, ainsi qu'une banque centrale des statistiques sur les différents programmes de développement et de formation de main-d'oeuvre.

Cette direction du ministère du Travail facilite le développement d'expériences pilotes dans le cadre des programmes de

main-d'oeuvre par des contacts avec différentes agences publiques et privées, particulièrement en faveur des groupes défavorisés. C'est à l' "Office" qu'incombe la responsabilité de l'évaluation des plans, des programmes, des progrès et des résultats des différents éléments de la politique globale de main-d'oeuvre et la responsabilité de fournir des éléments de réponse aux besoins prévisibles de main-d'oeuvre.

Par ailleurs, le service de l'emploi a une action importante dans la collecte des informations et l'analyse de la situation du marché du travail. Par l'intermédiaire de bureaux locaux, une très grande variété de renseignements sont recherchés devant indiquer les tendances de l'emploi et du chômage, l'offre et la demande par profession, les perspectives du marché du travail, les salaires, la rotation de la main-d'oeuvre . . . etc. Ces renseignements établis par zone, industrie, ou profession sont utiles aux employeurs qui envisagent de recruter du personnel, d'étendre leurs activités, de lancer des programmes de formation.

Le service de l'emploi de chaque état publie également des guides pour faciliter l'orientation professionnelle. Ces guides contiennent des renseignements sur les divers emplois, les principales professions et les possibilités futures d'emploi, ainsi que les moyens de formation et d'expérience requis.

C. — Mesures d'incitation à la mobilité

La mobilité professionnelle et géographique aux Etats-Unis est due, dans une large mesure, à l'influence du marché. Cette mobilité est encouragée par le rythme de plus en plus accéléré des changements technologiques ou industriels et des changements intervenant sur le marché.

Par contre, toute la mobilité souhaitable est freinée par des mesures institutionnelles qui "attachent le travailleur à son employeur". Bénéfices marginaux, plans de retraite, pensions, avantages marginaux liés à l'ancienneté font que certains groupes de travailleurs deviennent plus ou moins immobiles, surtout dans les régions où l'emploi subit un déclin relatif.

Dans ces régions où on trouve des excédents importants de main-d'oeuvre, la Loi sur la reconversion régionale (Area Redevelopment Act) contribue à la mise en application et à l'essai

de mesures visant à implanter l'industrie et à développer l'emploi. Ce programme tend à déplacer l'emploi vers le travailleur plutôt que le travailleur vers l'emploi.

Le *Trade Expansion Act*, de 1962, offre aux chefs de famille n'ayant pas de perspectives raisonnables de réemploi, une indemnité de réinstallation en vue de couvrir leurs frais de déménagement et d'installation dans leur nouvelle résidence, si un emploi permanent leur est accessible dans une autre localité.

CONCLUSION

Quels sont les effets économiques et sociaux de ces politiques et programmes de main-d'oeuvre ? Le reclassement peut-il être considéré comme un facteur important du développement des ressources humaines et, par là, comme source de croissance économique ? La formation professionnelle représente-t-elle un moyen de combattre le chômage ? Il faudrait nombre de recherches pour répondre à de telles questions. A en croire Margaret S. Gordon, cependant, le recyclage n'est pas le facteur le plus important de lutte contre le chômage et de l'accroissement de la productivité. Après une étude des systèmes de recyclage en Europe de l'Ouest, elle attribue la baisse du chômage, non pas principalement aux politiques d'ajustement du marché du travail, mais bien aux conditions économiques sous-jacentes favorables au développement, dont l'expansion du commerce et de l'exportation, et à des politiques fiscales et monétaires visant à stimuler l'investissement et à maintenir un haut degré de demande globale. *"Labor market adjustment policies also played a role, but retraining was not the most important of the measures employed in either country."*⁽²⁸⁾

L'évaluation des résultats d'un programme de formation ou de recyclage des sans-travail n'est valable que si l'on prend en considération les buts poursuivis par ces programmes. D'une façon générale les programmes de formation sont orientés vers l'efficacité maximum ou vers des buts sociaux plus larges. L'efficacité

(28) Gordon, Margaret S. : "Retraining and Labor Market Adjustment in Western Europe", *Manpower Automation Research Monograph* n° 4, Aug. 1965. Manpower Administration, Office of Manpower, Automation on Training, U.S. Gov. Print. Office, p. 53.

d'un programme de formation dans une politique de main-d'oeuvre se mesure par la croissance de productivité que cette formation rend possible. Mais assurer la croissance de la productivité implique un certain nombre de précautions dans le choix des candidats à la formation. Dans ces conditions les candidats seront choisis jeunes, avec un grand potentiel de qualifications, et orientés vers les occupations où le manque de main-d'oeuvre est le plus aigu, ce qui assure un taux élevé de réussite de la formation et de placement.

Par contre là où les programmes de recyclage sont orientés plutôt vers des buts sociaux, on met plus d'importance à augmenter le degré d' "employabilité" des plus désavantagés parmi les sans-travail. Les exigences de sélection sont ici moins fortes que précédemment, à cause même des buts poursuivis.

Le choix entre ces buts est un choix proprement politique, choix qui doit être fait au préalable par chaque pays qui met en oeuvre un programme de formation ou d'une façon plus large, une politique de main-d'oeuvre. L'expérience prouve qu'en ne précisant pas ces buts, on ne peut sérieusement assurer une formation qui ait quelque chance d'accroître la productivité.

Ces deux types de buts ne s'excluent pas mutuellement. Il est possible de définir une politique de main-d'oeuvre qui fasse également place à des programmes de formation orientés vers l'efficacité et à des programmes orientés surtout vers les plus désavantagés.

**L'ORGANISATION DU
MARCHÉ DU TRAVAIL
AU CANADA
ET AU QUÉBEC**

André Déom*

* Vice-président, Direction générale du personnel, Compagnie de Papier Rolland, Ltée.

En régime de libre entreprise, le fonctionnement du marché du travail assure l'équilibre entre l'offre et la demande de travail, permet aux travailleurs de se diriger vers les emplois productifs et assure la redistribution de la main-d'oeuvre suivant l'évolution des besoins économiques et sociaux. Il est certain qu'en l'absence d'un marché du travail organisé, l'offre et la demande de travail parviendraient éventuellement à s'ajuster l'une à l'autre. Mais il apparaît également évident qu'en l'absence d'un marché du travail structuré, les ajustements à court terme et à long terme entre l'offre et la demande de travail peuvent occasionner non seulement du chômage, mais également un retard considérable dans la croissance économique. Ainsi, par exemple, on estime qu'"environ 10% des personnes qui ont été en chômage aux Etats-Unis, en 1955, s'étaient trouvées sans travail pour avoir quitté leur emploi volontairement en vue d'améliorer leur situation. Plus des deux tiers des travailleurs qui avaient volontairement changé d'emploi n'avaient jamais été sans travail, et, sur les 30% qui avaient chômé, la moitié environ n'étaient restés privés d'emploi que pendant moins de cinq semaines."⁽¹⁾

Par ailleurs, le système d'éducation générale et professionnelle risquerait de faire fausse route, s'il n'était informé des besoins qualitatifs de main-d'oeuvre.

Ce chômage temporaire que l'on a qualifié de frictionnel et ce retard possible dans la croissance qui résultent inévitablement des imperfections d'un marché du travail non organisé peuvent être considérablement réduits par l'aménagement judicieux de ce marché de façon à favoriser l'adaptation de la main-d'oeuvre et l'adéquation entre les impératifs de croissance et le système d'éducation.

C'est ainsi qu'un service public de l'emploi constitue un instrument essentiel pour la définition et la réalisation d'une politique et des objectifs d'emploi et de main-d'oeuvre dans le cadre de la croissance économique du territoire. Par ailleurs, les services de

(1) Bureau International du Travail, *Emploi et Croissance économique*, Genève, 1964, p. 23.

placement sont, dans l'économie actuelle, l'un des mécanismes les plus importants d'ajustement entre l'offre et la demande de travail.

Notre propos visera donc d'une part à faire une analyse critique de l'organisation du marché du travail au Québec et au Canada et, d'autre part, à faire certains commentaires sur les réformes qui ont été entreprises récemment dans ce domaine, afin de permettre la perception la plus objective possible de la réalité. Dans cette perspective, nous ferons, dans un premier temps, l'historique des services de placement au Canada et au Québec pour en dégager dans un deuxième temps un jugement de valeur sur l'efficacité de nos structures. Car, comme l'écrivait si justement Jean Fourastier dans son livre sur les conditions de l'esprit scientifique : "Il est bien clair que connaître dans l'instant n'est rien. Tous ces êtres, toutes ces choses, ces galaxies et ces hommes, ces ensembles et ces sociétés sont en évolution, sans cesse naissant, sans cesse croissant, sans cesse mourant... Ne connaître que leur état présent, c'est croire à leur éternité. Il faut donc savoir leur passé et conjecturer leur avenir."⁽²⁾

HISTORIQUE ET DÉVELOPPEMENT DES SERVICES DE L'EMPLOI

Le Service National de Placement (S.N.P.) a été créé en 1941 par la loi de 1940 sur l'assurance-chômage. C'est le gouvernement du Canada qui l'a organisé, à la suite des recommandations de la Commission Royale des Relations entre le Dominion et les Provinces.

Dans ses recommandations, cette Commission mentionnait :

"Dès les premières enquêtes, il a paru que la mesure qui importait le plus à la solution de difficultés d'assistance, de placement et de retour au travail était la création dans tout le pays d'un service de placement plus efficace. Les services de placement provinciaux qui existent actuellement ne répondent pas aux besoins de la pratique. La divergence d'obligations et de buts des diverses provinces, les différences entre elles quant au nombre, au genre et aux fonctions des bureaux de placement régionaux, la situation

(2) Jean Fourastier, *Les conditions de l'esprit scientifique*, Coll. N.R.F., 1967, p. 111-112.

désavantageuse de certains de ces bureaux, le fait que les frontières provinciales se prêtent mal à ces divisions administratives économiques, ont empêché tant les patrons que les employés de profiter complètement des services de placement provinciaux.

Compte tenu du besoin d'uniformité d'action partout où l'on requiert l'aide fédérale, de celui d'échapper aux influences locales dans la distribution des secours et d'une source fédérale de renseignements locaux indépendante de la province ou de la municipalité dans l'assistance aux chômeurs, etc., la Commission a proposé, en août 1936, l'administration nationale du service de placement."⁽³⁾

Avant 1941, il existait au Canada un système désigné sous le nom de Service de Placement du Canada, dont l'administration était assurée conjointement par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

D'après la constitution canadienne, le placement des travailleurs relevait des gouvernements provinciaux. Cette situation fut changée par entente entre les provinces et le gouvernement fédéral à la suite des recommandations citées précédemment, ce qui permit l'organisation du Service National de Placement sous l'autorité de la Commission d'Assurance-chômage (C.A.C.).

L'origine du Service de Placement du Canada remonte en 1918, alors que le gouvernement fédéral promulguait une loi de coordination des bureaux de placement afin d'inciter les provinces à améliorer et à multiplier les services publics de l'emploi, à coordonner et à uniformiser l'activité de ces services. Cette loi mettait à la disposition des provinces des crédits pour assurer le financement de ces services publics.

Les quatre-vingts bureaux locaux qui furent institués en vertu de cette loi fonctionnèrent jusqu'en 1941 sous le contrôle administratif de la province dans laquelle ils étaient situés, le gouvernement fédéral se bornant à accorder les subventions autorisées, ainsi qu'à assurer certaines fonctions administratives telles que mobilité interprovinciale de main-d'oeuvre, rapport d'activité des bureaux.

(3) Commission des Relations entre le Dominion et les provinces (Rowell-Sirois), Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1940, Vol. II, p. 18.

En 1940 fut adoptée la loi sur l'assurance-chômage : cette loi instituait sur le plan canadien un régime contributif d'assurance-chômage obligatoire, ainsi qu'un service national de placement destiné à fonctionner en liaison étroite avec le système d'assurance-chômage.

Pendant la guerre, les fonctions du S.N.P. furent étendues et celui-ci fut placé sous l'autorité du Ministre fédéral du Travail. En mars 1946, la C.A.C. reprit la direction de ces bureaux.

Les principales fonctions administratives de la branche du placement de la Commission d'Assurance-Chômage consistent à organiser et à faire fonctionner le service de l'emploi, à recueillir des renseignements sur les possibilités d'emploi et à mettre ces informations à la disposition des bureaux de placement afin d'aider les travailleurs à obtenir l'emploi qui leur convient et les employeurs à se procurer les travailleurs répondant le mieux à leurs besoins ; à trouver une solution aux problèmes relatifs à la mobilité de la main-d'oeuvre et à organiser, s'il y a lieu, des transferts de travailleurs.

Définis en termes généraux, les objectifs principaux assignés au Service National de Placement sont d'aider les travailleurs à obtenir l'emploi qui leur convient et d'aider les employeurs à se procurer les travailleurs répondant le mieux à leurs besoins.

Dans le Québec, qui est classifié comme région, le S.N.P. maintient soixante-cinq bureaux dans les principales villes de la province.

De son côté, le gouvernement du Québec vota en 1910 la première loi créant un Service Provincial de Placement (S.P.P.) et organisa en 1911 deux bureaux de placement, celui de Montréal et celui de Québec. Par la suite, en 1918, le gouvernement fédéral adoptait la loi de coordination des bureaux de placement et le Québec installait trois autres bureaux permanents, soit à Sherbrooke, Hull et Trois-Rivières.

Par suite d'une période de chômage accentué, entre 1936 et 1939, le Fédéral, conjointement avec les Provinces, entreprend des travaux énormes dans le Québec. Toute la main-d'oeuvre requise pour ces travaux fut trouvée par l'entremise des Bureaux de placement provinciaux.

En 1940, et dans les années de guerre qui suivirent, le Service Provincial de Placement fut chargé de trouver la main-d'œuvre nécessaire à la construction d'usines d'énergie électrique à Shipshaw, à Cadillac, aux Passes Dangereuses, à Beauharnois, etc.

Il réquisitionna aussi la main-d'œuvre nécessaire à la construction d'usines de munitions (Valcartier, Bouchard, Valleyfield, Les Cèdres, etc.) et de casernes militaires (Longueuil, Farnham, Sorel, Joliette, Montmagny, Rimouski, Trois-Rivières).

En 1940 également, la Commission royale d'enquête ROWELL-SIROIS fut d'avis, dans son rapport, que "l'on pourrait consentir au Dominion la juridiction exclusive en matière de secours aux chômeurs *aptés* au travail, de l'établissement des Bureaux de placement pour cette catégorie, et de l'Assurance-chômage."⁽⁴⁾ Cependant, même si l'on invoquait à l'appui de ces recommandations, des critères tels que la plus grande efficacité, le besoin d'uniformité dans les normes déterminant les montants d'assurance-chômage et l'économie qui résulterait d'un Service National de Placement, on affirmait que, dans le cas des inaptes au travail et des autres personnes tombant sous le système d'assistance sociale, les provinces devaient continuer d'assurer les autres services de prévoyance sociale, et devaient être pourvues des moyens financiers nécessaires. Mais à toutes fins pratiques, la Commission était d'accord avec les conclusions de la Commission Nationale de Placement pour dire que le Service de placement est plus proprement un Service Fédéral.

En somme, ce que la Commission recommandait en 1940, c'était, en matière d'aide aux chômeurs, la remise au Fédéral de l'entière responsabilité financière et le contrôle *absolu* dans ce domaine. Et pour arriver à cette fin, il fallait entre autres conditions l'établissement et la régie, par le gouvernement fédéral, d'un service national de placement sans préjudice du droit de la province de maintenir ou de développer son propre service de placement.

C'est par suite de ces recommandations que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique allait être amendé de façon à conférer

(4) *Op. cit.*, Vol. II, p. 25.

au Parlement canadien le droit de légiférer en matière d'assurance-chômage.

A l'exception du Québec, toutes les provinces canadiennes consentirent, en 1941, à abandonner leurs services de placement au profit du fédéral qui, par la suite, ajouta d'autres bureaux à ceux déjà existants.

Quant au Québec, il décida de maintenir son propre service de placement. Il ferma cependant quelques-uns de ses bureaux de placement lorsque la Commission d'Assurance-Chômage décida d'en établir certains dans la province.

Le Service provincial de placement a un double but qui lui est assigné :

- a) faciliter le recrutement des ressources humaines nécessaires à la production et à la distribution ;
- b) assurer au travailleur le choix d'un emploi stable, selon ses goûts et aptitudes.

Le S.P.P. maintient à l'heure actuelle des bureaux dans trente-cinq localités du Québec.

ANALYSE CRITIQUE DES SERVICES DE L'EMPLOI

La Convention Internationale de 1948 sur les services de l'emploi définit comme suit le rôle des services de l'emploi :

“réaliser, en coopération, s'il y a lieu, avec d'autres organismes publics et privés intéressés, la meilleure organisation possible du marché de l'emploi comme partie intégrante du programme national tendant à assurer et à utiliser les ressources productives.”

Par ailleurs, cette convention prévoit également que les fonctions d'un tel service sont :

“a) aider les travailleurs à trouver un emploi convenable et les employeurs à recruter des travailleurs qui conviennent aux besoins des entreprises, étant entendu que cette fonction, définie en termes larges, ne consiste pas seulement à diriger les personnes qui s'adressent aux bureaux publics de l'emploi vers les postes vacants signalés à ces bureaux, mais aussi : à aider les personnes en quête d'emploi à obtenir des informations et des conseils, ou à bénéficier d'une formation ou d'une réadaptation ; à échanger

avec les bureaux d'autres régions des renseignements sur les demandes et les offres d'emploi ; à faciliter d'une manière générale, par d'autres mesures, la mobilité professionnelle et géographique de la main-d'oeuvre, compte tenu de l'évolution des besoins de l'économie ;

b) coopérer à l'élaboration de plans sociaux et économiques, notamment par la réunion, l'analyse et la publication de renseignements sur la situation du marché de l'emploi et son évolution probable pendant une période plus longue que celle qui est nécessaire pour les mesures prévues sous a) ;

c) rendre certains services pour l'administration de l'assurance-chômage et l'application d'autres mesures d'aide aux chômeurs."⁽⁵⁾

Ces quelques remarques préliminaires sur le rôle du service de l'emploi nous permettent de dégager un certain nombre de facteurs au regard desquels il nous apparaît important d'examiner la situation du marché de l'emploi au Québec.

1 — NATURE DU MARCHÉ DU TRAVAIL

En tout premier lieu, le service public de l'emploi ayant comme objectif de réaliser en courte et en longue période une situation d'équilibre sur le marché du travail, il nous apparaît comme logique que son organisation soit axée sur la nature et le fonctionnement du marché du travail lui-même. Autrement, il y a divorce entre l'institution elle-même et ses objectifs, divorce qui est de nature à provoquer des tensions et des conflits sérieux dans le développement et la croissance de cette institution.

Nous reviendrons subséquemment sur ce point, mais il est clair que dans l'esprit des membres de la Commission Rowell-Sirois, un service national de placement n'était conçu que comme appendice à un régime d'assurance-chômage et n'avait rien à faire avec la nature du marché du travail.

Par ailleurs, si au lieu de considérer un service national de placement comme un outil du régime d'assurance-chômage, on le regarde comme un organisme prioritaire dans les programmes de développement économique, la nature et le fonctionnement de ce

(5) Bureau Int. du Travail, *op. cit.*, pp. 81-82.

marché de l'emploi reprennent toute leur signification et, à notre avis, doivent conditionner le type de structure qui sera la plus adéquate.

Par définition, le marché du travail est d'abord local et ensuite régional, provincial, national et international. Theodore Caplow, sociologue américain, établissait dans son analyse des problèmes du travail, par exemple, que le marché du travail des hommes de métier se caractérise par son localisme.

Dans une enquête rapide, menée par le Centre des Dirigeants d'Entreprise (C.D.E.) auprès de ses membres⁽⁶⁾, nous avons essayé de dégager ces zones de recrutement, dont les résultats sont reproduits au tableau ci-dessous. On y constate que le recrutement s'effectue au niveau local d'abord, avec, comme seule exception, le cas des professionnels. Même pour ce dernier cas, les deux tiers du recrutement se font en deçà de la région. Enfin, le recrutement national apparaît presque négligeable.

ZONES DE RECRUTEMENT DE LA MAIN-D'OEUVRE PAR NIVEAU DE QUALIFICATION⁽⁷⁾

	Localité	Région	Province	Pays	Total
Journaliers	81.2	17.5	1.1	0.2	100%
Semi-qualifiés	73.4	24.4	1.8	0.4	100%
Hommes de métiers	60.0	30.7	9.2	0.1	100%
Empl. de bureau	74.9	23.6	1.4	0.1	100%
Professionnels	42.7	21.5	33.7	2.1	100%
Cadres	60.2	21.6	16.4	1.8	100%

Le caractère local et régional du marché du travail du Québec paraît donc extrêmement marqué si l'on tient compte de la faible

(6) 109 employeurs ont répondu au questionnaire et ils se répartissent comme suit selon l'importance de leurs effectifs :

85	avaient de	1 à 249	employés
8	"	250 à 499	"
5	"	500 à 749	"
3	"	750 à 999	"
8	"	1,000 et plus.	

(7) Les moyennes par niveau de qualification ont été obtenues :

- (a) en imputant à la distribution la valeur centrale des intervalles de fréquence;
- (b) en ramenant sur une base de 100% la somme des produits ainsi obtenus pour l'ensemble des zones de recrutement;
- (c) en établissant l'importance relative de chaque zone de recrutement par rapport à l'ensemble des zones.

importance de la main-d'oeuvre professionnelle et des cadres dans la main-d'oeuvre totale.

Quoique nous disposions de peu d'information sur la mobilité interprovinciale, nous estimons qu'il existe bien un marché interprovincial ; mais il demeure relativement faible. Des renseignements fournis par le Service National de Placement sur les mouvements interprovinciaux de travailleurs agricoles, démontrent que, dans ce secteur du moins, la mobilité est faible à ce niveau. Il s'agit naturellement de savoir si ces constatations doivent être considérées comme valables pour l'ensemble du marché du travail. Il n'est pas possible de répondre à cette question. D'autres analyses permettent cependant de supposer qu'il en est ainsi :

Années	Placements interprovinciaux de travailleurs agricoles ⁽⁸⁾
1962	2,455
1963	3,243
1964	2,211

Une étude du Docteur Yoshiko Kasahara du Bureau fédéral de la statistique⁽⁹⁾, étude basée sur les changements d'adresses des bénéficiaires des allocations familiales, indique qu'une moyenne annuelle de 11,340 familles de la Province ont été touchées par la mobilité interprovinciale au cours de la décennie 1951-1961. En considérant que chaque famille compte 1.5⁽¹⁰⁾ personnes actives, cela signifierait qu'environ 17,000 travailleurs auraient été affectés chaque année par la mobilité interprovinciale, soit un peu moins de 1% de la main-d'oeuvre.

Il semble donc que la mobilité interprovinciale est relativement faible et que, de ce fait, le marché du travail est circonscrit dans de fortes proportions au territoire provincial, tout en étant d'abord local et régional. Ces caractéristiques doivent nécessairement se refléter dans les institutions du marché du travail.

(8) Imprimeur de la Reine, *Rapport annuel de la Commission d'assurance-chômage du Canada*, Ottawa, années 1962, 1963, 1964.

(9) *Les perspectives démographiques du Québec, 1961-1966*, document de travail accompagnant des prévisions démographiques, Yves de Jocas, ministère de l'Industrie et du Commerce, p. 19.

(10) Au recensement de 1961, il y avait 1.7 million de travailleurs pour 1.1 million de familles dans la Province.

2 — PRIMAUTÉ DU PLACEMENT SUR LE CHÔMAGE

A la lecture du rapport de la Commission Royale des Relations entre le Dominion et les Provinces, il apparaît clairement que le problème du chômage intensif qui s'est produit au Canada dans les dix années précédant le rapport a été déterminant dans le rôle qui a été assigné au S.N.P. C'est en fonction de l'assurance-chômage qu'on a développé le S.N.P.

Par exemple, le rapport Rowell-Sirois affirmait : "un service national de placement est un chaînon important dans la suite de nos propositions", et, plus loin, il amplifiait : "le rôle d'un service national de placement ne se limite pas à la répartition de la main-d'oeuvre selon les occasions de travail : nous estimons qu'au début, du moins, un service national devrait constituer le noyau du service administratif chargé d'administrer l'assistance-chômage et l'assurance-chômage au cas où cette dernière serait établie."⁽¹¹⁾

L'histoire et l'expérience nous apprennent qu'effectivement le Service National de Placement a toujours été subordonné aux objectifs de la caisse d'assurance-chômage, ce qui a considérablement gêné son activité, son développement et sa réputation, tant parmi les travailleurs que parmi les employeurs.

Dans son rapport en 1962, la Commission Gill concluait :

"Bien que le régime d'assurance-chômage soit en vigueur depuis 20 ans, ce n'est que dans la dernière partie de cette période que le chômage est devenu un important problème économique au Canada. On a institué le Service National de Placement et mis en vigueur le régime d'assurance-chômage en même temps. Même si le principal mobile auquel on a obéi était de chercher à résoudre le problème du chômage en procurant de l'emploi aux chômeurs, on savait déjà qu'il était impossible de faire fonctionner efficacement un régime d'assurance-chômage sans un service national de placement chargé de découvrir des occasions d'emploi et de diriger les réclamants vers des emplois appropriés. Depuis lors, le Service national de placement a presque inévitablement servi d'auxiliaire, et d'une façon plutôt subordonnée, au régime d'assurance. Ce fait a marqué le développement du Service national de placement

(11) *Op. cit.*, p. 26.

durant toute son existence. De plus, au cours des années de guerre, on s'est servi du Service national de placement comme élément d'administration du programme d'utilisation des ressources humaines. Parce qu'il était de l'intérêt du pays d'exercer une réglementation plus rigoureuse pendant la guerre, le Service national de placement a dû remplir certaines tâches et fonctions qui ont déçu aux intéressés. Cela explique le discrédit du Service aux yeux du public.

Toutefois, quelles qu'aient pu être les raisons, nous croyons que le Service national de placement a trop longtemps fait figure de simple auxiliaire du régime d'assurance. Nous reconnaissons qu'on s'efforce maintenant de modifier cet état de choses et de faire reconnaître que le Service national de placement devrait diriger la mise en oeuvre et l'élaboration d'une politique nationale des ressources humaines ainsi que la solution des problèmes du chômage. Toutefois, nous sommes d'avis qu'on devrait insister sur cette transformation avec beaucoup plus de force qu'auparavant. Une convention que l'Organisation internationale du Travail a adoptée en 1948 donne une bonne définition du rôle qu'un service national de placement doit jouer en général ; le Canada a ratifié cette convention en 1950. Toutefois, il semble que ce n'est que quelques années plus tard que l'on ait sérieusement tenté de mettre la convention en vigueur.

Bien que le personnel administratif du Service national de placement ait fait son possible pour accroître son activité et jouer le rôle important que lui réserve la convention, le manque de personnel et de moyens a gêné son action. Cette situation semble découler du fait qu'on n'a pas, à quelque échelon, apprécié à sa juste valeur le rôle réel d'un service national de placement, et aussi du partage de la responsabilité d'une politique des ressources humaines entre le ministère du Travail et la Commission d'assurance-chômage agissant par l'entremise du Service national de placement."⁽¹²⁾

L'attitude du gouvernement fédéral en instituant la Commission d'assurance-chômage apparaît comme négative : elle fut, nous

(12) Rapport du Comité d'enquête relatif à la Loi sur l'assurance-chômage, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1962, pp. 172-173.

semble-t-il, conditionnée par la théorie et la situation économique prévalant au cours des années 1930 à 1940.

3 — EFFICACITÉ DES SERVICES DE L'EMPLOI

Dans l'ajustement de l'offre et de la demande de travail en courte et en longue période, les services publics de l'emploi doivent atteindre l'efficacité maximum si l'on veut réduire au minimum les difficultés d'ajustement qui découlent nécessairement de l'imperfection du marché de l'emploi. Toutefois, nous n'allons pas jusqu'à prétendre que seul un service public de l'emploi devrait assurer obligatoirement le placement des travailleurs. Il y a place dans l'organisation du marché de l'emploi pour d'autres formes de placement. Il serait illusoire pensons-nous de vouloir remplacer les nombreux moyens qu'employeurs et travailleurs utilisent régulièrement pour satisfaire leurs besoins réciproques.

Par ailleurs, il y a une marge considérable entre le placement dirigé et le maintien de deux services publics de l'emploi, comme nous les retrouvons dans le Québec. Cette situation actuelle est de nature à réduire considérablement l'efficacité du service de l'emploi.

a) Double emploi coûteux

Il existe une certaine concurrence entre le S.P.P. et le S.N.P., résultant d'un fonctionnement en vase clos et d'une absence complète de coopération entre les deux organismes.

C'est ainsi que dans vingt-neuf (29) localités les deux services possèdent chacun leurs bureaux, alors que dans d'autres l'éloignement gêne considérablement le bon fonctionnement des services de l'emploi.

De plus, il semble bien qu'une bonne proportion des travailleurs en quête d'un emploi s'enregistrent généralement aux deux services de placement. Cette superposition des efforts se traduit financièrement par une perte de rentabilité des services publics de l'emploi. Le maintien de deux organismes entraîne un coût, par placement, supérieur à celui qui prévaudrait dans les conditions où un seul service assurerait le placement des travailleurs.

Le tableau ci-dessous tente d'illustrer cette perte qui, selon l'importance du double emploi, pourrait atteindre un coût supplémentaire d'environ 15% par placement.

ESTIMÉ DES COÛTS PAR PLACEMENT DES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI AU QUÉBEC

1960-1963

Années	Placements faits par le SNP & SPP	Coût par placement du SNP & SPP ⁽¹³⁾	Coût par placement avec un seul organisme ⁽¹⁴⁾	Coût excédentaire par placement	
				en \$	en %
1960-1961	310,187	10.60	9.18	1.42	15.5
1961-1962	368,157	8.00	6.79	1.21	17.8
1962-1963	431,283	7.63	6.58	1.05	15.9

Une meilleure organisation des services publics de l'emploi pourrait facilement conduire soit à l'élimination de ce coût excédentaire, soit à une plus grande efficacité des services.

b) Réticence des employeurs

La subordination du Service national de placement à l'assurance-chômage a entravé l'action plus positive du placement des travailleurs, ce qui explique que les employeurs aient montré une certaine réticence à recourir aux services publics de l'emploi. Il en a été de même chez certaines catégories de travailleurs, notamment les professionnels.

D'après notre expérience, il apparaît que les employeurs ne font appel aux services publics de l'emploi qu'en dernier recours et surtout pour leur main-d'oeuvre non qualifiée.

Cette réticence se reflète nécessairement dans le nombre des placements effectués et dans le degré d'utilisation des services publics de l'emploi par les employeurs.

Les professeurs Beausoleil et Bouchard ont calculé un taux de pénétration⁽¹⁵⁾ pour le S.N.P. qui donne une idée de l'importance

(13) Le coût par placement pour le S.N.P. - Canada a été estimé à partir de données tirées du rapport Gill et nous avons supposé que le coût par placement du S.N.P. - Québec égalait le coût par placement du S.N.P. - Canada.

(14) En supposant que le S.N.P. ait effectué les placements faits par le S.P.P. sans augmentation des coûts.

(15) Le nombre de placements effectués par le S.N.P. par rapport au nombre total de personnes embauchées dans l'économie.

relative de sa contribution à l'ensemble des placements effectués. Depuis 1947, ce taux pour le Canada s'établit comme suit :

De septembre 1947 à août 1950	21.4%
” 1950 ” 1953	24.9%
” 1953 ” 1956	24.7%
” 1956 ” 1959	22.4%
” 1959 à fév. 1961	24.4% ⁽¹⁶⁾

Et les auteurs d'ajouter en substance qu'en évaluant le rendement du S.N.P. par le taux de pénétration, celui-ci n'a pas fait de progrès depuis 1950 et n'a en réalité que consolidé sa situation.⁽¹⁷⁾

Pour le Québec, le taux de pénétration, au cours de la décennie 1950-1960, était inférieur à 20% ; dans le cas des provinces des Prairies, il se situait à 30%, et il variait entre 25 et 30% en Ontario.⁽¹⁸⁾

Le taux de pénétration du S.P.P. s'établit à peu près à 4% puisque ses placements représentent approximativement le cinquième ($\frac{1}{5}$) des placements du S.N.P. Ceci d'ailleurs confirmerait l'inefficacité relative des deux organismes de placement, en admettant que le S.P.P. a effectué des placements qui n'auraient pu l'être par le S.N.P. ; l'addition des deux services donne un taux de pénétration à peine équivalent à la moyenne nationale pour le S.N.P. seul. Et il s'agit là de l'hypothèse la plus favorable au rôle complémentaire du S.P.P.

D'autre part, une enquête menée par le C.D.E. auprès de ses membres indique qu'environ 27% de la main-d'oeuvre est engagée par l'intermédiaire du S.N.P. et 2% seulement par le S.P.P.

Le tableau qui suit résume les constatations tirées de cette enquête en ce qui a trait au mode de recrutement de la main-d'oeuvre :

(16) Beausoleil, Gilles and Bouchard, Maurice, *The National Employment Service, a report to the Committee of Inquiry into the Unemployment Insurance A.C.L.*, Ottawa, 1960, pp. 33-34.

(17) "In terms of penetration the N.E.S. has made no progress since 1950; it has merely managed to consolidate its gains or reduce its losses", *Ibid.*, p. 34.

(18) *Ibid.*, p. 34.

MODE DE RECRUTEMENT DE LA MAIN-D'OEUVRE ENQUÊTE⁽¹⁹⁾

Par le service du personnel	35%
Par le Service national de placement	27%
Par les employés	21%
Par les amis	8%
Par les associations professionnelles	5%
Par les bureaux privés	2%
Par le Service provincial de placement	2%
TOTAL :	100%

4 — STATISTIQUES ET PRÉVISIONS DE MAIN-D'OEUVRE

Tel que mentionné précédemment, la convention internationale sur les services de l'emploi reconnaît que l'une des fonctions essentielles d'un service de l'emploi est de coopérer à l'élaboration des plans sociaux et économiques *par la réunion, l'analyse et la publication de renseignements sur la situation du marché de l'emploi et son évolution probable en courte et en longue période.*

Des données statistiques précises sur la main-d'oeuvre, son âge, sa répartition géographique, sa distribution par métiers et professions, sa mobilité géographique et professionnelle, sur les aspects quantitatifs et qualitatifs de l'emploi et du sous-emploi, ainsi que l'évolution en courte et en longue période de ces différentes variables, sont absolument indispensables à l'élaboration d'une politique et des objectifs d'emploi pour le Québec.

Par ailleurs, il est inconcevable que l'on puisse développer des politiques valables de lutte contre le chômage et de plein emploi, sans que les responsables aient de la réalité économique et sociale du Québec une connaissance statistique précise. D'autre part, l'absence de renseignements précis sur la main-d'oeuvre, l'emploi et le chômage complique singulièrement l'évaluation de l'efficacité des mesures socio-économiques utilisées pour lutter contre les dif-

(19) Les moyennes par source de recrutement ont été obtenues :

- a) en imputant à la distribution la valeur centrale des intervalles de fréquence;
- b) en ramenant sur une base de 100% la somme des produits ainsi obtenus pour l'ensemble des sources de recrutement;
- c) en établissant l'importance relative de chaque source de recrutement par rapport à l'ensemble des sources.

férents types de chômage et peut, en longue période, entraîner des pertes considérables de rentabilité sociale.

Des informations sur le statut actuel et sur l'évolution de l'offre et de la demande de travail sont également indispensables pour la détermination des objectifs du système d'éducation, l'orientation professionnelle des jeunes, ainsi que pour la réduction du chômage frictionnel.

Enfin, dans une période où l'industrialisation massive et le progrès technologique exigent une main-d'oeuvre de plus en plus qualifiée et mobile, le facteur main-d'oeuvre a tendance à devenir l'un des principaux facteurs de l'implantation industrielle. Dans cette optique, il est essentiel que les responsables du développement économique et social aient une connaissance précise et adéquate des composantes du marché du travail.

A cet égard, le service public de l'emploi occupe une place stratégique sur le marché du travail. Les exigences administratives du placement des travailleurs et du versement des prestations de chômage lui confèrent une place de premier choix pour la cueillette, l'analyse et la dissémination de renseignements et statistiques précises sur le marché du travail.

Du côté du Service Provincial de Placement, on s'est borné jusqu'à date à publier des informations très générales sur le chômage, l'emploi et la main-d'oeuvre.

Quant au Service National de Placement, son action au point de vue statistiques et recherches a été plus élaborée, même si elle est demeurée dans un état embryonnaire. Nous extrayons du rapport des professeurs Beausoleil et Bouchard à la Commission Gill quelques commentaires critiques sur les données disponibles, avec lesquels nous sommes entièrement d'accord.

“L'utilisation fréquente de ces données par des groupes privés et même par des agences gouvernementales telles que le S.N.P. est limitée par le caractère général de ces données, pendant que les décisions d'emploi sont prises sur des marchés de travail définis et limités. A notre avis, les marchés de travail les plus représentatifs seraient ceux qui sont représentés par les industries d'une même province, les régions d'une province, les groupes occupationnels à l'intérieur d'une même province et même les régions

métropolitaines. Le niveau le plus général est celui qui couvre une industrie dans une province ou dans une région métropolitaine ; même si ceci ne représente qu'une couverture partielle en termes des secteurs d'emploi et des employeurs qui fournissent ces données. L'information du S.N.P. concernant la demande et l'offre de travail est partielle parce qu'elle est uniquement basée sur les données contenues dans les dossiers du S.N.P., données qui, à notre avis, ne sont pas représentatives, surtout dans le cas de la demande de travail. Un autre problème fondamental concernant l'information statistique sur la main-d'oeuvre est le fait que ces données sont subdivisées par catégories logiques, plutôt que par catégories reliées aux variables économiques telles que la production et l'emploi, l'interrelation entre les changements d'emploi dans les différentes industries, les différents groupes de personnel ou les différents marchés de travail."⁽²⁰⁾

5 — PARTICIPATION DES INTÉRESSÉS

Enfin, dans le cas des services publics de l'emploi, la participation active des organismes d'employeurs et de travailleurs nous apparaît comme une garantie de l'utilisation efficace des services de placement : ce n'est que dans la mesure où patrons et syndicats se sentiront impliqués dans l'organisation du marché du travail qu'ils favoriseront vraiment un tel recours massif aux services publics de l'emploi.

Il n'est pas impossible que les faibles taux de pénétration du S.N.P. soient dus à la participation limitée du patronat et du syndicalisme à l'organisation et à la marche du S.N.P. On constate que le service public de l'emploi en Suède a obtenu le taux de pénétration le plus élevé et que, par ailleurs, c'est également dans ce pays qu'on a assuré la participation directe du patronat et du syndicalisme dans le fonctionnement et l'administration des services de placement, non seulement au niveau national, mais surtout au niveau régional.

Comment se présente la situation au Québec ? Pour ce qui est du S.P.P., il n'y existe aucune forme de participation des intéressés, à côté des administrateurs publics : le S.P.P. relève du

(20) Beausoleil, Gilles and Bouchard, Maurice, *op. cit.*, p. 38.

ministère du Travail et est soumis à la direction exclusive de ce ministère.

Quant au S.N.P., la Loi sur l'assurance-chômage prévoit bien la formation d'un Comité national de placement chargé de conseiller et d'aider la Commission d'assurance-chômage dans l'orientation du Service de placement ; cette loi prévoit aussi la formation de comités régionaux et locaux, lorsqu'on juge de tels comités opportuns. Les rapports annuels de la Commission d'assurance-chômage, pour les années 1960 à 1964, montrent le faible degré de participation des travailleurs et des employeurs au Comité de placement. Soulignons que les comités locaux dont il est fait mention dans ces rapports ne concernent que les comités d'emplois d'hiver, qui semblent être les seuls comités actifs à l'échelon local.

RÉFORME DES SERVICES DE MAIN-D'OEUVRE

Depuis 1962 environ, nous avons assisté tant au niveau fédéral que provincial à une prise de conscience plus aiguë des problèmes de main-d'oeuvre, du moins sur le plan institutionnel. De son côté, le gouvernement fédéral procédait à la création d'un ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration et détachait complètement le S.N.P. de la Commission d'Assurance-Chômage. Pour sa part, le gouvernement du Québec établissait au sein de son ministère du Travail, une direction générale de la main-d'oeuvre à laquelle il confiait le soin de réaménager le S.P.P.

Il est encore trop tôt, semble-t-il, pour porter un jugement définitif sur les effets qu'aura cette réforme institutionnelle. Par ailleurs, il est possible de faire des commentaires valables sur les structures elles-mêmes et sur leur capacité de s'acquitter efficacement des objectifs qui leur ont été confiés.

Nous basant d'une part sur les principes de fonctionnement des services publics de l'emploi tels qu'établis dans la convention internationale citée plus haut et, d'autre part, sur les critères de fonctionnement des organisations, nous croyons que toute réforme administrative des services de main-d'oeuvre doit être jugée et conjecturée sous les différents aspects suivants :

- 1) primauté des objectifs de main-d'oeuvre et d'emploi ;
- 2) efficacité globale des services publics de l'emploi ;

- 3) participation active du patronat et du syndicalisme ;
- 4) coordination des objectifs de main-d'oeuvre avec la politique économique et sociale ;
- 5) adéquation entre les structures et les objectifs.

1 — PRIMAUTÉ DES SERVICES DE MAIN-D'OEUVRE

Nous avons vu comment la subordination du S.N.P. à la Commission d'Assurance-chômage avait empêché celui-là de se développer et n'avait réussi qu'à faire du S.N.P. un organisme administratif axé sur la préservation du fonds d'assurance-chômage. Dans le cas du Québec, la situation ne fut guère plus satisfaisante ; le statut mineur accordé au S.P.P. l'avait entraîné dans le sillon des organismes para-gouvernementaux.

En matière de croissance et de développement des organisations, il est inévitable que la subordination d'un organisme à un autre organisme amène à long terme la dilution des objectifs de l'organisme qui subit la subordination. Une telle situation prévaut toujours lorsque les objectifs des deux organismes ne sont pas directement complémentaires.

Les nouvelles structures qui viennent d'être mises en place ont-elles corrigé cette situation ? Nous ne le croyons pas.

Dans le cas du gouvernement fédéral, on a relié la main-d'oeuvre à l'immigration. Même si les objectifs d'immigration et les objectifs de main-d'oeuvre sont théoriquement complémentaires, ils peuvent rapidement devenir conflictuels. Ainsi, pour ne souligner qu'un exemple : quel objectif prévaudra de l'immigration ou de la main-d'oeuvre, lorsqu'une région canadienne souffrira d'une pénurie d'hommes de métier alors qu'une autre région sera en situation d'équilibre pour cette même catégorie.

En soi, les conflits d'objectifs au niveau d'une organisation ne sont pas irréconciliables. Le Conseil des ministres dans un gouvernement doit continuellement faire l'arbitrage entre les objectifs de chaque ministère, en fonction des objectifs globaux de l'Etat. Une telle situation est administrativement et démocratiquement saine. Les effets néfastes d'un conflit d'objectifs surviennent surtout lorsqu'une unité administrative d'une organisation se voit confier des objectifs conflictuels et que la résolution de ces conflits ne relève

que d'un seul individu, en l'occurrence le ministre ou le sous-ministre.

Quant au Québec, la nouvelle structure n'est guère différente de l'ancienne si ce n'est que par une amélioration du statut hiérarchique de la direction générale de la main-d'oeuvre.

En définitive, nous croyons que la réforme institutionnelle n'a pas théoriquement assuré la primauté des objectifs de main-d'oeuvre, ce qui est de nature à freiner considérablement son action. Peut-être l'avenir nous fera-t-il mentir.

2 — EFFICACITÉ GLOBALE DES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI

La récente réforme institutionnelle a-t-elle changé la situation passée sous cet aspect. Nous ne le croyons pas. Nous avons vu comment la dualité des services publics de l'emploi avait été inefficace et comment la subordination à la Commission d'Assurance-chômage pour le gouvernement fédéral et aux organismes publics pour le gouvernement du Québec avait freiné la pénétration sur le marché du travail.

Par ailleurs, le fait de séparer le S.N.P. de la C.A.C. pour le rattacher à un ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, augmentera-t-il la coopération et la coordination entre les officiers des nouveaux Centres de main-d'oeuvre et ceux de la nouvelle direction générale de la main-d'oeuvre. Nous avons quelques difficultés à nous en persuader.

Le dualisme des structures politiques entraîne obligatoirement des conflits au niveau des objectifs globaux ou partiels de chaque gouvernement. Ainsi, les objectifs précis et définis tant du ministère fédéral de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration que de la direction générale de la main-d'oeuvre du gouvernement du Québec seront conditionnés par les objectifs généraux de chaque palier de gouvernement.

Par ailleurs, en matière d'organisation administrative, l'on sait fort bien que les objectifs définis de toute institution influencent considérablement les attitudes et les comportements des hommes.

3 — PARTICIPATION DU PATRONAT ET DU SYNDICALISME

D'autre part, au niveau de la participation du patronat et du syndicalisme dans l'aménagement du marché du travail, nous

n'avons rien modifié. Ni le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, ni la direction générale de la main-d'oeuvre, n'ont su intégrer activement à leurs structures administratives le patronat et le syndicalisme. Il y a bien dans la nouvelle loi sur la formation professionnelle, la possibilité de former des comités conjoints pour la détermination des besoins de main-d'oeuvre d'une province ou d'une industrie et déjà, semble-t-il, certains de ces comités ont fonctionné avec avantage, mais, pour notre part, nous ne croyons pas qu'une participation mitigée est de nature à améliorer l'efficacité des services publics de l'emploi.

Le patronat et le syndicalisme ne se sentiront vraiment responsables des problèmes d'emploi de main-d'oeuvre et de chômage que lorsqu'ils seront impliqués activement dans la gestion des services de main-d'oeuvre. Dans l'aménagement des structures d'organisation du marché du travail, les gouvernements ont oublié un aspect important de son fonctionnement : c'est que, sur le marché du travail, les pouvoirs de décision sont presque exclusivement entre les mains du patronat et du syndicalisme. En effet, par son action directe sur le volume de l'emploi le patronat peut imprimer aux politiques de main-d'oeuvre une allure dynamique ou statique tandis que le syndicalisme peut également, par les contraintes de la convention collective, en atténuer considérablement les effets.

4 — COORDINATION DES OBJECTIFS DE MAIN-D'OEUVRE AVEC LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

Comment sera assurée, à l'intérieur des nouvelles structures, la coordination entre la politique de main-d'oeuvre et la politique économique et sociale.

Il ne semble pas nécessaire d'insister davantage sur l'aspect essentiel de cette coordination. Dans l'élaboration et la mise en place d'une politique économique et sociale, on peut difficilement faire abstraction des objectifs de main-d'oeuvre. La croissance et le développement économiques ne sont pas une fin en soi. Les objectifs d'emploi et de main-d'oeuvre doivent informer les objectifs de développement économique et social afin d'assurer l'épanouissement des ressources humaines. Ainsi, par exemple, l'im-

plantation industrielle doit favoriser les entreprises qui utiliseront la main-d'oeuvre disponible.

Dans un autre domaine, le système d'éducation doit tenir compte des prévisions quantitatives et qualitatives de main-d'oeuvre.

Comment se fera cette nécessaire coordination entre d'une part le ministère fédéral de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration et, d'autre part, les ministères provinciaux de l'Education et de l'Industrie et du Commerce ?

Au niveau de la prévision des besoins, il faut souligner l'effort louable du B.F.S. et du ministère fédéral de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration dans la mise sur pied d'une enquête mensuelle sur les emplois vacants. Mais, la ventilation statistique des résultats de cette enquête sera-t-elle conforme aux exigences des ministères provinciaux de l'Education et du Travail ou, ceux-ci devront-ils établir leur propre système d'identification des besoins ?

5 — ADÉQUATION DES STRUCTURES ET DES OBJECTIFS

L'adéquation entre les structures et les objectifs d'une organisation est, à notre avis, une condition essentielle du développement et de la croissance harmonieuse de cette organisation. L'aménagement des structures d'organisation est un phénomène complexe qui revêt plusieurs dimensions et il n'entre pas dans le cadre de cet exposé d'en explorer tous les aspects. Qu'il nous suffise de mentionner comme illustration du principe que nous venons de donner, qu'il serait difficilement concevable qu'une organisation dont le seul et principal objectif serait de *gérer avec profit le centre de ski de Rimouski* ait son siège social à Montréal, ou prévoie une unité administrative responsable d'assurer l'indemnisation des blessés de ski.

Dans le cas des services publics d'emploi, nous avons vu que le premier objectif d'un service de l'emploi est d'assurer la rencontre entre l'offre et la demande de travail sur un marché dont la dimension est d'abord locale et régionale. Il est vrai, par ailleurs, que les services de main-d'oeuvre ont également comme objectif d'assurer les prévisions de main-d'oeuvre pour permettre l'élaboration de la politique générale de main-d'oeuvre et d'emploi.

Mais, à quel niveau politique du municipal, du provincial ou du fédéral, s'élaborent les objectifs de main-d'oeuvre et d'emploi et à quel palier de gouvernement appartiennent les pouvoirs de décision concernant les instruments efficaces d'action de cette politique.

Nous croyons, pour notre part, que les instruments traditionnels de contrôle de l'économie tels que dérivés de la théorie keynesienne, c'est-à-dire le taux d'intérêt, les investissements et la consommation ne sont plus suffisants pour atténuer les disparités régionales. L'aménagement coordonné du système d'éducation, de la formation professionnelle et de l'implantation industrielle semble revêtir, dans l'état actuel de la connaissance, beaucoup plus d'importance qu'un contrôle global sur le taux d'intérêt.

D'autre part, l'hétérogénéité économique, sociale et culturelle des différentes provinces du Canada appelle des solutions différentes, si l'on veut assurer un rendement social et économique satisfaisant. Ainsi, la prime de \$500.00 à la construction d'hiver s'est appliquée à un coût différentiel par rapport à la construction d'été qui variait d'environ \$300.00 à \$1,200.00 d'une extrémité à l'autre du pays. Il semble bien que cet écart extrême a eu des effets plus ou moins positifs à travers les différentes régions du pays.

Les nouvelles structures administratives vont-elles corriger ou améliorer cet état de choses. Nous avons peine à y croire. A notre avis, les services de main-d'oeuvre devraient être rattachés à la structure politique qui, d'une part, est le plus en mesure de tenir compte de l'hétérogénéité des facteurs sociaux, économiques et culturels de chaque région et qui d'autre part, possède la juridiction sur les instruments d'action les plus efficaces, soit l'éducation et l'implantation industrielle. Le gouvernement provincial nous semble celui qui rencontre le mieux cette condition d'adéquation des structures et des objectifs.

On nous objectera peut-être que la structure organique du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration a été aménagée pour tenir compte des différentes régions canadiennes. On y a, en effet, prévu une direction générale des services de main-d'oeuvre pour chacune des grandes régions canadiennes, soit le

Québec, l'Ontario, les provinces de l'Est et les provinces de l'Ouest. Nous répondrons d'une part que le fait de constituer à Ottawa une direction centralisée des services fonctionnels, qui sera normalement chargée de l'élaboration et du contrôle des pratiques et procédures, aura pour effet d'atténuer considérablement la prise en considération des différences régionales. D'autre part, le fait de situer le directeur régional à deux niveaux hiérarchiques au-dessous du sous-ministre de l'immigration et de la main-d'oeuvre ainsi que le processus normal de délégation d'autorité auront pour effet de restreindre les pouvoirs de décision du directeur régional.

CONCLUSION

Nous avons, dans ces quelques commentaires, soulevé plusieurs problèmes et affiché une confiance plutôt limitée dans le succès de la nouvelle réforme institutionnelle des services de main-d'oeuvre. Nous souhaitons que l'avenir ne nous donne pas raison et nous espérons que le prochain colloque de l'I.C.E.A. sur ces problèmes soit l'occasion pour les participants d'y apporter une note positive.

**LA POLITIQUE
DE MAIN-D'OEUVRE :
CRITIQUE DES MESURES
CANADIENNES**

Pierre Harvey*

* Directeur adjoint, Ecole d'Economie Appliquée, Ecole des Hautes Etudes Commerciales, Montréal.

OBJECTIFS ET CARACTÈRES GÉNÉRAUX

On entend par politique de main-d'oeuvre l'ensemble des mesures publiques destinées à permettre à chaque citoyen qui le désire d'exercer une activité productive, rémunératrice, constante et conforme à ses aptitudes.

Si l'on excepte la mise en place des bureaux de placement, la politique canadienne de main-d'oeuvre n'a pris naissance qu'au cours des toutes dernières années. Elle s'est d'ailleurs, jusqu'ici, fixé des objectifs relativement restreints. On a en effet abandonné à la politique économique globale (elle-même à caractère fiscal et monétaire surtout) la charge de stabiliser l'économie et donc la demande globale de travail. Par l'intermédiaire des bureaux de placement, on a cherché à faciliter la rencontre des demandes, provenant des employeurs, et des offres émanant de la population active. Puis on a cherché à adapter la main-d'oeuvre aux conditions changeantes du marché, d'abord par des programmes de recyclage spécifiquement destinés aux chômeurs, suivis de cours à caractères plus généraux. On a ensuite voulu atténuer l'incidence du chômage saisonnier et on a enfin voulu, d'une part, faciliter la mobilité géographique de la main-d'oeuvre et aider l'adaptation de certaines industries surtout aux modifications de la technologie. A l'occasion de quelques congédiements massifs d'une entreprise, par exemple, on a mis sur pied des organismes temporaires chargés de résoudre chaque problème particulier, pour lui-même.

Cet ensemble de mesures laisse transparaître clairement la philosophie libérale (au sens économique du terme) qui anime notre politique de main-d'oeuvre. L'Etat, en effet, s'est à peu près complètement refusé, jusqu'ici, à intervenir sauf pour faciliter l'adaptation spontanée des offres et des demandes qui doit elle-même résulter du libre jeu du marché. On a, apparemment, considéré que celui-ci était apte à résoudre tous les problèmes pourvu que soient levés certains obstacles ou atténués certaines frictions.

Il est difficile de se prononcer d'emblée pour ou contre une telle philosophie. On doit cependant constater que depuis une quinzaine d'années, le marché du travail du Canada n'a à peu près jamais été dans un état satisfaisant : le Canada a presque constamment souffert de taux de chômage élevés, nettement plus, en tous cas, que dans les autres pays industrialisés. Il n'est peut-être pas interdit de croire alors que les objectifs fixés jusqu'ici ont été trop modestes.

Les mesures que nous discuterons ci-dessous peuvent être groupées en trois catégories :

- a) celles visant à favoriser l'adaptation, au jour le jour, des offres et des demandes individuelles de travail;
- b) celles visant à adapter la main-d'oeuvre aux conditions changeantes du marché;
- c) celles visant à atténuer l'effet des variations saisonnières de l'emploi.

L'ADAPTATION DES OFFRES ET DES DEMANDES INDIVIDUELLES : LE PLACEMENT

Les bureaux de placement sont déjà anciens au Canada. Dès 1918, le gouvernement fédéral promulguait une loi qui devait permettre la coordination des bureaux provinciaux existants. C'est la Commission Rowell-Sirois qui a proposé la mise sur pied d'un Service National de Placement. Celui-ci fut créé en 1941. Pour ce faire il fallut l'assentiment des provinces, car il s'agissait là d'un domaine relevant de la juridiction de ces dernières. L'année précédente avait été créée la Caisse d'Assurance chômage; le Service National de Placement fut progressivement transformé en une branche administrative de la Caisse d'Assurance chômage. Ce n'est que tout récemment que les deux fonctions ont été de nouveau séparées.

Ces débuts du S.N.P. ont lourdement grevé ses activités. Pendant la guerre de 1939, le service s'est surtout employé à faciliter le redéploiement de la main-d'oeuvre en vue de l'effort de guerre. Par la suite, il est apparu comme un organisme de protection de la solvabilité de la Caisse d'Assurance chômage.

Dans son rapport, la Commission Gill souligne ces deux faits et considère qu'il s'agit là des raisons qui expliquent le relatif discredit dont souffrait le S.N.P. auprès de la population. Avec la création du Ministère fédéral de la Main-d'Oeuvre, les services de placement ont repris leur autonomie par rapport à la Caisse d'Assurance chômage. Ils peuvent donc maintenant se consacrer plus efficacement au rôle qui leur est normalement dévolu.

Quelle est l'efficacité de ces services ? On peut mesurer celle-ci en reportant au nombre total des embauchages effectués au cours d'une période ceux qui résultent de l'intervention du service de placement. Cette proportion semble avoir oscillé entre 20 et 25% d'après certaines recherches effectuées pour la Commission Gill. Si l'on compare ce résultat à ce que l'on trouve dans certains pays européens, on constate qu'il est de un tiers à la moitié plus faible. Ce qui paraît peu satisfaisant.

Il ne faut cependant pas conclure trop rapidement à l'inefficacité des efforts entrepris. Il est possible, en effet, que les techniques d'administration du personnel soient différentes et que les entreprises canadiennes aient tendance, plus que ce n'est le cas en Europe, à maintenir sur pied leurs propres organismes de recrutement de la main-d'oeuvre. Il s'agirait là cependant d'un gaspillage de ressources car chaque bureau d'entreprise ferait alors concurrence aux autres et doublerait, peut-être inutilement, les services publics de placement.

Dans la province de Québec, ce dédoublement a, en quelque sorte, un caractère public. En effet, au moment de la création du S.N.P., le Québec, tout en permettant l'établissement des bureaux fédéraux sur son territoire, refusa de supprimer les siens : il se contenta d'en fermer quelques-uns. En même temps, le gouvernement du Québec gelait en quelque sorte son service de placement qui est resté à peu près le même jusqu'à la mise en marche des grands travaux sur la Côte-Nord : pour ces travaux, le recrutement de la main-d'oeuvre fut réservé aux bureaux provinciaux, ce qui leur permit de reprendre quelque vitalité. Si l'on exclut les placements faits pour le compte du gouvernement, les bureaux provinciaux ont un niveau d'activité, en terme de placement, qui peut être estimé à 10 ou 15% de celui des services

fédéraux. Les services provinciaux de placement n'ont donc, jusqu'à ces tout derniers temps, que servi à affirmer la présence du gouvernement provincial dans un domaine relevant de sa juridiction. Pour les fins d'une politique d'emploi, c'est peu, en terme d'efficacité des opérations. Ce pourrait être beaucoup comme base de développement d'une politique spécifiquement provinciale de la main-d'oeuvre.

Notons que depuis les deux ou trois dernières années, les services de placement, tant provinciaux que fédéraux, cherchent à dépasser le simple rôle de "courtiers en main-d'oeuvre" dans lequel ils s'étaient systématiquement cantonnés : de bureaux de placement ils deviennent centres de main-d'oeuvre. Ils cherchent maintenant à prospecter activement le marché, à orienter et conseiller les travailleurs et à jouer un rôle actif et dans la recherche et dans l'élaboration ou l'application des mesures destinées à réduire le chômage ou même à créer des emplois nouveaux.

Cette coexistence des bureaux de placement et des centres de main-d'oeuvre fédéraux et provinciaux est-elle justifiée ? En termes constitutionnels la question a été résolue par l'amendement à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui a permis la création du S.N.P. Mais en termes d'efficacité ? Il est d'abord évident que cette juxtaposition entraîne un dédoublement des services et donc un accroissement du coût. Par ailleurs, le service fédéral se justifie dans l'hypothèse de mouvements interprovinciaux de main-d'oeuvre suffisants pour être considérés comme significatifs. Ce n'est cependant pas le cas : les placements interprovinciaux représentent une fraction de un pour cent des placements totaux. Par contre, en ce qui concerne la province de Québec, il y aurait manifestement intérêt à procéder à l'élaboration d'une politique provinciale de main-d'oeuvre.

Par suite, en effet, de l'incidence des facteurs culturels, les frontières politiques de la province délimitent un marché du travail nettement caractérisé par les structures industrielles, par les structures d'occupations, par des taux de chômage qui lui sont propres. Le marché du travail du Québec étant en quelque sorte "condamné" à résoudre sur place ses propres problèmes devrait

bénéficiaire d'une politique propre, dont le centre de main-d'oeuvre et de placement constitue un outil essentiel. Il serait cependant à la fois illusoire et inutile de procéder à la "provincialisation" de ces centres sans aller au delà.

L'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE AUX BESOINS DU MARCHÉ

1 — LA MOBILITÉ DE LA MAIN-D'OEUVRE

Dans un pays où les distances sont aussi importantes que c'est le cas au Canada, le problème de la mobilité géographique de la main-d'oeuvre n'est pas à négliger. Jusqu'à la fin de 1965, le travailleur qui se trouvait un emploi loin de son domicile ou à qui les services de placement procuraient un tel type d'emploi devait subvenir à ses propres frais de déplacement et de réinstallation, même s'il était en chômage depuis longtemps. Seules certaines dispositions particulières permettaient parfois, par l'intermédiaire d'organisations d'assistance ou autres de contourner la difficulté.

Pour certains travailleurs en chômage le problème était de taille et la frustration qui en résultait créait souvent des malaises même au sein des services de placement. Comment, en effet, pouvait-on décemment demander à un homme en chômage, responsable d'une famille, de prendre le risque d'encourir des frais de déménagement et de réinstallation, en supposant même qu'il lui ait été possible de réunir les fonds nécessaires ?

Depuis décembre 1965, le gouvernement fédéral a mis sur pied un programme d'aide à la mobilité de la main-d'oeuvre qui concerne les travailleurs déjà en chômage. Pour pouvoir bénéficier de cette aide, le travailleur doit avoir été en chômage depuis quatre des six derniers mois qui précèdent la demande d'assistance (d'autres catégories peuvent aussi bénéficier de ce plan). L'assistance prend la forme de subventions et de prêts. Dans le cas des travailleurs qui ont des personnes à charge, par exemple, on accorde une subvention de cent dollars par personne (y compris le père et la mère), jusqu'à concurrence de mille dollars. Les frais de déménagement et de déplacement peuvent aussi être couverts par une allocation ou un prêt. Les prêts sont eux-mêmes normale-

ment remboursables en 20 mensualités, cette règle n'étant cependant pas absolue.

Cette législation récente vient combler un vide qui a trop longtemps suscité de nombreuses difficultés. On ne peut que l'approuver. On peut même dire que dans ce domaine la législation canadienne se classe parmi les plus souples et les plus généreuses que l'on connaisse.

2 — FORMATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

Jusqu'au début de la présente décennie, la formation de la main-d'oeuvre s'était limitée à la mise sur pied de centres d'apprentissage et d'écoles techniques ou professionnelles. Ces institutions étaient destinées aux jeunes qui ne s'étaient pas encore présentés sur le marché du travail. La récession qui sévissait au Canada en 1959, 1960 et 1961 devait amener les gouvernements à se préoccuper plus spécialement des chômeurs. Ceux-ci étaient alors particulièrement nombreux : au cours de l'hiver 1960-1961, onze pour cent de la main-d'oeuvre canadienne se trouvait sans emploi. Dans le Québec, le taux de chômage atteignait alors le niveau de quinze pour cent. Le sous-emploi n'avait jamais atteint une telle ampleur depuis la crise de 1929.

Grâce à une entente fédérale-provinciale, des cours de formation technique purent être mis sur pied dans plusieurs localités. Cette première expérience, il fallait s'y attendre, ne donna que des résultats limités. Les inscriptions furent nombreuses, mais il semble que les types de cours offerts n'aient pas toujours correspondu aux besoins du marché du travail. En second lieu, les participants ne recevaient alors qu'une allocation de dépenses, au delà de leurs prestations d'assurance-chômage; l'incitation à la persévérance était nulle. Enfin, la pénurie de personnel spécialisé, au niveau local, surtout dans les petites municipalités, se faisait cruellement sentir, obligeant de recourir à des expédients plus ou moins satisfaisants.

Ces premières expériences de "cours aux chômeurs" ont cependant, depuis, fourni la base d'un développement qui a pris une très grande ampleur. En l'espace de quelques années, des transformations majeures ont été opérées dans l'ensemble de ces activités. Le gouvernement fédéral avait d'abord axé son inter-

vention sur la formation technique des jeunes qui se trouvaient encore à l'école. Depuis deux ans surtout, l'effort tend à porter de plus sur la réadaptation des adultes. En même temps, les incitations monétaires étaient fortement accrues : elles peuvent aller de 35 à 90 dollars par semaine. On a entrepris aussi de subventionner les cours de formation donnés dans l'industrie, soit en payant le salaire des travailleurs concernés, soit en versant à l'employeur le coût de l'organisation et du fonctionnement des cours.

La plupart des mesures concernées faisant l'objet d'ententes fédérales-provinciales, on note un développement parallèle dans le Québec. En janvier 1966, le ministère de l'Éducation encadrait tous ces efforts par la création de la Direction de l'éducation permanente. La nouvelle Direction avait pour tâche de mettre sur pied les structures nécessaires à son fonctionnement tout en favorisant l'élaboration de méthodes pédagogiques adaptées à la clientèle particulière qui lui était confiée. Les cours organisés par l'intermédiaire des commissions scolaires, surtout, ne concernent plus que les chômeurs : ils s'adressent aussi aux travailleurs en emploi. De plus, ils ont débordé la formation technique immédiate et peuvent avoir un contenu de formation générale à partir de la 7^{ième} année. C'est le cas des cours dits de "pré-emploi" qui relèvent de l'entente fédérale-provinciale signalée plus haut et permettent donc de recourir à des incitations pécuniaires relativement élevées.

Toute cette évolution, tant fédérale que provinciale, laisse apparaître trois traits nouveaux :

- a) la reconnaissance du fait que la participation à un cours de réadaptation puisse être considérée comme un investissement pour la communauté et mérite donc rémunération;
- b) le caractère permanent ou continu du besoin de réadaptation dans une économie en mouvement;
- c) l'élargissement du concept de réadaptation qui tend à déborder l'adaptation professionnelle proprement dite pour englober la formation générale de base.

Sur les deux premiers points énoncés ci-dessus, on ne peut qu'être d'accord. Sur le troisième on doit se poser quelques questions. L'élargissement de la réadaptation peut se justifier à partir

de deux types de considérations. On peut admettre, à la suite de nombreuses études qui ont été faites sur ce point, qu'il existe une certaine relation entre le niveau de scolarité atteint par un individu et le risque qu'il court de se trouver éventuellement sans emploi : à expérience égale sur le marché du travail, les taux de chômage sont d'autant plus élevés que la scolarité est plus faible. En accroissant la scolarité on conjure, en quelque sorte, le risque de chômage. En second lieu, il est certain, en termes généraux, qu'une formation de base plus étendue accroît la capacité d'un individu quelconque de traverser avec succès les reconversions successives auxquelles il doit se soumettre au cours de sa vie active, à mesure que s'accélère le rythme de transformation de l'économie nationale.

Considérées comme propositions générales, ces considérations ne sont pas contestables. Si on les applique sans nuances à toutes les catégories de la main-d'oeuvre, leur bien fondé peut être mis en doute. Pour les jeunes travailleurs qui n'ont quitté l'école que depuis quelques années, un retour à la formation générale est non seulement défendable, mais s'impose, à l'heure actuelle, de toute évidence. Pour le travailleur âgé, il n'en va pas de même. L'aptitude à la généralisation des acquisitions ne doit pas être la même pour un individu qui a interrompu ses études primaires et qui les reprend après quinze ou vingt ans d'expérience concrète du marché du travail. Il n'est probablement pas juste de transposer, d'une situation "normale" où de telles acquisitions s'effectuent avant l'entrée sur le marché du travail, à celle qui résulte d'un cycle interrompu par de nombreuses années d'expérience de la vie active.

En second lieu, la formation générale constitue un investissement qui se justifie par le risque de reconversions nombreuses, soit par promotions dans la même activité soit par le passage à des activités diverses. Ce risque ou ce besoin se trouve progressivement réduit à mesure que diminue, avec l'âge, la perspective de vie active : la formation générale peut alors constituer un investissement inutile ou à faible rendement. Il vaudrait peut-être mieux procéder plus directement aux reconversions successives, à mesure qu'elles se présentent, que d'espérer accroître une aptitude générale à la réadaptation qui risque d'être inefficace.

Enfin, à mesure que s'accroît, sur le marché du travail, le contingent des jeunes dont la formation générale est plus poussée que ce n'est le cas pour les travailleurs plus âgés, la concurrence entre ces deux catégories de main-d'oeuvre laisse peu d'espoir aux plus vieux de l'emporter par le biais de la formation générale. Pour les plus âgés, il semblerait préférable de compter sur l'expérience acquise et la possibilité de remplir, à court terme, des tâches spécifiquement définies. A mesure, d'ailleurs, que le niveau moyen de scolarité des jeunes travailleurs s'élève, les exigences des employeurs s'adaptent, car ce qui est en cause, souvent, ce n'est pas l'aptitude à remplir la première tâche qui est confiée à l'employé, mais plutôt les chances qu'aura celui-ci de pouvoir s'adapter dans le futur à la succession des occupations qui constitueront sa carrière. La formation générale pour les adultes risque alors d'être continuellement en deçà de l'évolution des exigences et donc encore une fois inutile.

Si, cependant, cette formation générale vise à accroître les aptitudes des adultes à percevoir leur milieu et leur époque, il n'en va plus de même. Il ne s'agit pas alors d'une mesure relevant de la politique de main-d'oeuvre.

LA LUTTE CONTRE LES VARIATIONS SAISONNIÈRES DE L'EMPLOI

S'il est relativement facile, sur le plan conceptuel, d'isoler le chômage saisonnier comme tel, il est moins aisé, dans la réalité économique concrète de diviser une masse de chômage quelconque en catégories valables. En pratique on considère comme chômage saisonnier le résidu statique qui résulte de la normalisation des séries chronologiques par élimination des fluctuations à *recurrence* annuelle. Cette *recurrence* n'étant pas constante et les fluctuations cycliques et saisonnières s'influençant mutuellement, l'image que l'on dégage de l'incidence saisonnière n'est toujours qu'approximative.

Au Canada, cependant, et plus particulièrement dans certaines régions ou certaines industries, les fluctuations saisonnières ont une ampleur suffisante pour que l'on puisse admettre qu'il s'agit là, a priori, d'un problème d'importance. Deux mesures ont été

adoptées pour lutter contre le chômage saisonnier, si l'on ignore la campagne dite "des emplois d'hiver", qui a un caractère surtout publicitaire. Il s'agit de la prime à la construction d'hiver d'une part et de la politique de travaux municipaux d'hiver, d'autre part.

1 — LA PRIME À LA CONSTRUCTION D'HIVER

Au mois de juin 1963, le gouvernement fédéral rendait publique une politique d'encouragement à la construction domiciliaire effectuée au cours de la morte saison. On espérait déplacer une partie de l'activité des mois d'été vers les mois de l'année où le chômage des ouvriers de la construction était normalement le plus étendu. Pour ce faire on offrait une prime de cinq cents dollars pour chaque logement dans un immeuble d'habitation construit en majeure partie au cours des mois d'hiver, pourvu que le nombre d'unités de logement dans l'immeuble ne dépasse pas quatre. En 1964-1965, cette politique subissait quelques modifications mineures.

Il est difficile de juger de l'effet exact de cette mesure sur le rythme annuel de la construction domiciliaire, car sa mise en application devait coïncider avec l'imposition d'une lourde taxe de vente sur les matériaux de construction, elle-même progressivement portée, entre 1963 et 1965, de 4 à 11 pour cent. Certaines modifications constatées dans la courbe saisonnière de construction peuvent être le résultat des efforts déployés par les entrepreneurs pour se prémunir contre les effets de cette taxe. En second lieu, en 1966-1967, la politique en question était temporairement suspendue par suite des tensions qui se manifestaient alors sur le marché du travail. Pendant la période où elle a été appliquée, la politique de subvention semble cependant avoir eu un effet considérable sur la courbe saisonnière de la construction domiciliaire : elle peut donc être considérée comme efficace.

Si l'on accepte que la politique en question a été efficace, on se trouve cependant devant un paradoxe, car il semble bien que pour bon nombre de régions du Canada, le montant versé ait été inférieur à l'accroissement de coût entraîné par la nécessité de surmonter des conditions climatiques nettement défavorables. Ce paradoxe disparaît cependant si l'on songe que la prime pouvait constituer la totalité, dans certains cas, du versement initial exigé

pour l'achat d'une maison. Ce qui a probablement permis à un fort contingent d'acheteurs potentiels, qui ne se trouvaient retenus que par l'obligation d'accumuler, par l'épargne, ce versement initial, de devenir demandeurs effectifs, grâce au versement de la prime. Du côté de l'offre, il a alors fallu que les vendeurs absorbent la hausse du coût ou la transmettent aux acheteurs sous forme de hausse de prix ou de réduction de la qualité. Dans bon nombre de cas, la dernière hypothèse paraît être la plus vraisemblable.

A l'encontre de la politique de subventions, on ne peut donc pas invoquer l'inefficacité. Au contraire, la mesure a peut-être été trop efficace : elle a amené la concentration d'une forte quantité de construction au cours d'une courte période : les travailleurs du bâtiment se sont plaints que l'on avait tout simplement alors déplacé le chômage de l'hiver à l'été, ce qui semble avoir été le cas en partie. Notons cependant qu'il peut s'agir là d'un phénomène temporaire qui se serait peut-être atténué si la politique avait été maintenue. En interrompant l'application on risque cependant de voir se répéter de nouveau le phénomène.

Les plus graves inconvénients de cette mesure viennent du manque d'adaptation des normes aux différences de conditions qui prévalent au pays. D'abord, il est évident qu'une même somme versée à un acheteur de Victoria et de Chibougamau n'aura pas la même signification économique. Dans le premier cas, le coût supplémentaire de la construction d'hiver sera à peu près nul et la subvention constituera un gain net; dans le second, le coût supplémentaire dépassera le montant de l'aide et la construction d'hiver se traduira par un prix supérieur, explicite ou caché sous forme de réduction de la qualité ou de la marge de profit. Il aurait donc fallu, au moins, établir une échelle de subvention conforme aux conditions physiques prévalant dans les différentes zones climatiques du pays.

En second lieu, les dates de mise en application de la mesure ont été les mêmes partout à travers le pays. Toujours à cause des différences de climat que l'on trouve d'une région à l'autre, le début et la fin de "l'hiver" ne peuvent être les mêmes partout. Il aurait, là encore, été nécessaire de fixer des dates conformes aux situations réelles.

Enfin, il n'est peut-être pas souhaitable que l'on procède sans transition : l'évolution saisonnière de l'emploi est continue. Il paraîtrait plus satisfaisant de trouver le moyen d'adapter la mise en application de la politique à cette évolution elle-même, en procédant par paliers. Il n'est cependant pas possible de songer à des subventions croissantes, ce qui serait manifestement inefficace. On pourrait, par exemple, songer à une libération des crédits par contingents mensuels croissants ou décroissants selon le rythme saisonnier de l'activité. C'est là une mesure d'une application plus difficile, mais qui permettrait d'éviter l'effet trop brutal de la politique déjà pratiquée.

Quoi qu'il en soit de ces critiques, il reste que la subvention à la construction domiciliaire d'hiver a montré que l'on pouvait recourir à de telles méthodes d'interventions et que celles-ci étaient loin d'être inopérantes. On a peut-être, par ailleurs, trop fortement mis l'accent sur la simplicité d'application, ce qui a créé des injustices et donné à la mesure une brutalité que l'on aurait intérêt à atténuer.

2 — LES TRAVAUX MUNICIPAUX D'HIVER

Le programme dit "des travaux municipaux d'hiver" a maintenant dix ans : il a été mis sur pied en 1958. Il devait être révisé par la suite, surtout en 1963-1964. Il s'agit là d'une mesure résultant d'une entente fédérale-provinciale et qui vise à encourager les municipalités frappées par le chômage saisonnier, à effectuer des travaux municipaux entre les mois de novembre et mai.

En vertu de ce programme, le gouvernement fédéral subventionne les coûts directs en salaires. En général, la subvention atteint 50 pour cent de ces coûts. Dans les municipalités où sévit un chômage intensif, l'aide fédérale peut atteindre 60 pour cent des salaires versés. Certaines dispositions spécifiques aux provinces viennent compléter le mécanisme.

Ce sont les municipalités qui soumettent les projets à l'approbation du ministère de la Main-d'Oeuvre, par l'intermédiaire des autorités provinciales concernées. Une fois approuvés aux différents niveaux de juridiction, les travaux peuvent être mis en marche.

Dès sa mise en place, le programme était soumis à de nombreuses critiques, mais son application se développait très rapidement. Entre 1958 et 1963, la progression fut particulièrement marquée, par suite, probablement, de l'importance de la vague de chômage que devait affronter le Canada à cette époque. Par la suite, l'expansion s'est poursuivie. Au cours de l'hiver 1961-1962, au sommet du cycle de chômage, ces travaux municipaux avaient amené la création de 5.8 millions de jours de travail. En 1965-1966, le total était porté à 8 millions de jours de travail, partagés entre 159,000 hommes. Ce qui fait donc une moyenne d'une cinquantaine de jours de travail par ouvrier concerné. A ceci doit s'ajouter le résultat du programme supplémentaire fédéral inauguré en 1963-1964, qui concerne les travaux effectués par les ministères eux-mêmes et qui n'a cependant concerné que 150,000 jours-hommes à peu près en 1965-1966.

Pour amener les municipalités à se prévaloir des avantages de ce programme d'aide, le gouvernement fédéral a déployé une activité intense; rencontres, conférences, publicité dans les journaux, à la radio et la télévision ont servi à informer les dirigeants municipaux des avantages et des conditions d'obtention des subventions proposées.

Ce programme a été soumis à de nombreuses critiques de la part des groupes concernés. Dans les régions périphériques, par exemple, on a rendu cette mesure responsable de la difficulté que rencontraient certains employeurs à se procurer la main-d'oeuvre dont ils avaient besoin. Ce fut le cas, en particulier, dans la coupe du bois. Jusqu'à l'année dernière, il semble bien que la "concurrence des travaux d'hiver", souvent invoquée par les employeurs, ait correspondu à une certaine réalité: le début de ces travaux municipaux a correspondu à un reflux marqué des travailleurs forestiers vers les municipalités rurales. L'intervention de l'Etat avait donc comme résultat de provoquer l'apparition d'une marge additionnelle de "chômage" dans les zones les plus durement frappées par le sous-emploi, alors que les exploitations forestières ne parvenaient pas à atteindre leurs objectifs de coupe, faute de main-d'oeuvre.

Naturellement, à une telle critique on peut répondre que si les "travaux d'hiver" parvenaient ainsi à faire une concurrence victorieuse aux entreprises forestières, il devait y avoir certaines

raisons objectives à chercher du côté des salaires en forêt puisque les taux payés dans les municipalités étaient souvent voisins du salaire minimal quoique dans certains cas les rémunérations aient été sensiblement plus élevées. On peut cependant affirmer, a priori, qu'à rémunération égale ou même inférieure, il est normal que le travailleur forestier préfère travailler à proximité de son domicile, du moins pendant quelques semaines, étant donné la longueur de ses périodes d'absence. Pour empêcher cette concurrence, il serait illusoire de trop compter sur les salaires. C'est plutôt le calendrier des opérations qu'il faudrait aménager. Nous retrouverons cette question plus loin.

Une seconde critique formulée contre cette politique concerne la valeur des travaux effectués. Tout un folklore a pris naissance autour du caractère totalement inutile de certaines opérations, dont le type classique est celui de la coupe des branches le long des routes. Il est certain qu'une part importante, dans certaines régions, des tâches accomplies ont eu peu de signification économique. Ceci s'explique par deux caractéristiques du programme, qui portait sur les salaires seulement : les municipalités étaient presque forcées de sélectionner des travaux à fort contenu en main-d'oeuvre. Ce qui était l'objectif cherché par le gouvernement, mais contribuait à restreindre l'éventail des choix possibles. L'intervention provinciale est cependant venue corriger une part de cette lacune du programme. De plus, les municipalités les plus durement touchées par le chômage saisonnier sont ordinairement les municipalités rurales, de petite taille, où les travaux d'investissement importants ne peuvent pas être envisagés. Il fallait donc se rabattre sur des opérations de seconde zone.

De plus, le programme fédéral a normalement un caractère temporaire, en ce sens qu'il est reconduit d'année en année. Il a donc été difficile pour les municipalités d'entreprendre des travaux à long terme qui auraient pu être effectués par tranches annuelles. Les rigueurs du climat font, enfin, que dans certaines régions, il est à peu près illusoire de vouloir réaliser quoi que ce soit de productif, du moins au cours de certaines semaines.

Dans son mémoire annuel au ministre fédéral du Travail, la C.S.N. proposait, dès 1962, que le programme des travaux d'hiver soit modifié sur deux points : d'abord que l'aide soit ajustée sur

le taux de chômage et qu'elle soit d'autant plus importante que le sous-emploi est plus marqué. En second lieu, que les dates de début et de fin des travaux soient adaptées aux conditions climatiques particulières à chaque région. Sur ce deuxième point on retrouve un problème signalé plus haut en ce qui concerne la politique de subvention à la construction d'hiver. Ces normes rigides, valables pour tout le Canada, ne peuvent que favoriser les zones les plus avantagées déjà, c'est-à-dire celles qui sont situées au sud du pays. Un assouplissement de ce côté devrait être assorti d'une latitude des autorités municipales d'adapter leur propre programme de travaux aux conditions du marché du travail local. On pourrait ainsi éviter une concurrence inutile entre ces travaux publics et la demande de main-d'oeuvre venant de types d'activités à fortes variations saisonnières, comme c'est le cas pour l'exploitation forestière.

Enfin, pour rendre les travaux plus productifs, on devrait encourager le débordement du cadre municipal. Certains pourraient être entrepris conjointement par plusieurs municipalités rurales, ce qui élargirait le choix des travaux, contribuant ainsi à l'équipement local.

Remarquons cependant, pour terminer sur cette question, qu'en l'absence de tâches qui peuvent ajouter sensiblement à l'équipement social de la communauté, les travaux d'hiver conservent leur valeur économique. En injectant dans les circuits locaux un minimum de pouvoir d'achat, ils permettent de soutenir l'activité commerciale locale, la fabrication des matériaux, le recouvrement des taxes municipales et scolaires et donc l'activité de l'administration publique. Il serait bien entendu nettement plus avantageux que tous les travaux soient réellement productifs, ne serait-ce que pour permettre au travailleur d'avoir le sentiment et la satisfaction de faire oeuvre utile.

CONCLUSION

Si l'on examine la série des mesures adoptées jusqu'ici par les gouvernements, tant fédéral que provincial, et qui concernent les objectifs normaux d'une politique de main-d'oeuvre, on constate la coexistence d'une certaine pauvreté et d'une prolifération très nette. Les mesures qui visent à influencer directement le

fonctionnement du marché du travail au rythme des circonstances sont rares. Les mesures qui concernent la formation, la réadaptation ou l'orientation de la main-d'oeuvre sont extrêmement abondantes ou en tous cas se manifestent par une multitude d'activités, d'abord disparates, mais qui tendent à se coordonner. Si l'on exclut les mesures concernant l'éducation ou la réadaptation au travail, celles qui restent sont entachées d'un certain irréalisme par rapport aux conditions fort variables qui prévalent d'une région à l'autre du pays, qu'il s'agisse de conditions climatiques, des structures économiques ou de l'influence des barrières culturelles.

Le cas peut être illustré par ce qui tient lieu de politique de main-d'oeuvre à moyen terme, c'est-à-dire la politique globale contre-cyclique. Celle-ci est régie par des indices qui concernent l'ensemble de l'activité économique nationale. Lorsque les autorités centrales, en s'appuyant par exemple sur le niveau national moyen de chômage (entre autres indices) passent d'une attitude de neutralité à une politique de contraction de la demande globale, elles s'appuient sur une moyenne qui n'a pas de signification au niveau des grandes régions du pays. Il a été depuis longtemps constaté, en effet, que les taux régionaux de chômage (les régions étant définies en termes de provinces ou de groupes de provinces) se comportent d'une manière constante par rapport à la moyenne nationale; lorsque le taux de chômage moyen national correspond à une situation de plein-emploi, par exemple, l'Ontario est déjà en situation de sur-emploi alors que le Québec et les Maritimes supportent encore le poids d'un sous-emploi excessif; toute mesure contre-cyclique risque donc de jouer à contre-temps au niveau des régions. Il en est de même pour chacune, ou presque, des mesures particulières qui constituent la politique de main-d'oeuvre. Pour que chacune de ces mesures acquière le maximum de son efficacité, il faudrait non seulement que l'ensemble actuel soit complété par des dispositions concernant surtout les situations globales à court et moyen terme, mais aussi que ces ensembles de mesures soient intégrées à l'intérieur du cadre régional, celui-ci étant défini largement pour certains cas, plus étroitement pour d'autres.

LE PERFECTIONNEMENT DES CADRES

Marcel Filiu*

* Directeur, Société Eurequip, Paris.

LE PROBLÈME

1 — SON ORIGINE PREMIÈRE : DÉPHASAGE ENTRE LA FORMATION ET LE RÔLE DU CADRE

Sortant d'une grande Ecole ou d'une Université le jeune cadre a de solides connaissances dans un certain nombre de disciplines qui lui ont été enseignées séparément les unes des autres et le plus généralement sans être insérées dans des modèles d'application.

Notamment le jeune cadre ignore ce que peut être le modèle général d'une entreprise, il ignore également comment ses connaissances de base toutes monodisciplinaires peuvent être utilisées dans la solution d'un problème réel, solution généralement pluridisciplinaire.

Le paradoxe est que le rôle du cadre est de constituer un des régulateurs élémentaires du vaste système "hommes-machines" que représente l'entreprise et que le cadre ignore aussi bien la structure du système que les possibilités et les limites d'intervention d'un régulateur.

D'autre part le jeune cadre attend de l'entreprise qu'elle lui permette une valorisation concrète de son savoir ou de son potentiel, qu'elle lui présente pour cela un champ d'activités modèles optimisées, intégrées, et lui permette d'y agir.

Un champ fonctionnel concret, où toutes les activités logiquement interdépendantes sont pratiquement intégrées, doit constituer pour l'ingénieur un excellent modèle, une excellente occasion d'élargissement de son propre champ de conscience et de son potentiel d'efficience (ce qui est la condition de sa promotion sociale).

En réalité, que se passe-t-il le plus souvent ?

Le jeune cadre, incapable d'établir un pont entre ses connaissances et ses besoins dans l'action, et ce d'autant plus qu'il est souvent guidé par des cadres plus âgés dont les connaissances de base n'ont pas été les mêmes et qui ont en général renoncé à ces dites connaissances, se tourne vers l'autodidactisme et apprend

en même temps qu'il décèle ses besoins, des fragments disparates de ce qui est nécessaire à leur satisfaction. Simultanément il oublie ce qu'il a appris à l'école, il oublie cet énorme bagage de connaissances qui n'aura ainsi servi qu'à modeler sa personnalité et au mieux à lui apprendre à apprendre.

Quant au cadre plus ancien, il apporte le plus souvent un ensemble de connaissances qui se sont altérées avec le temps ou qui n'ont pas pris une forme concrète de connaissances agies. Son "stock expérimental" est rarement réfléchi et lorsqu'il l'est, la réflexion sert plus souvent à asseoir une attitude qu'à préparer un progrès.

Tel est le schéma assez général et assez attristant qui conduit tout naturellement vers le gestionnaire résigné, ayant parfois la nostalgie de l'ange ou du Mozart qu'il aurait pu être au lieu de devenir le simple rouage inconscient d'un vaste système qu'il ignore.

Nous pourrions évidemment nous étendre sur ce sujet et ce dans diverses voies :

- celle de la constatation du fait qu'il n'existe aucune Ecole d'ingénieurs, livrant des ingénieurs complets à l'industrie;
- celle de la critique de l'actuelle formation de l'ingénieur, pouvant se nourrir d'un parallèle avec la formation du médecin : cette dernière est caractérisée par l'alternance permanente entre la formation et l'utilisation et par la présence permanente du thème global d'exercice des diverses spécialités des médecins : l'Homme (*);
- celle de la critique des tentatives fort modestes ébauchées pour marier formation et action, notamment des stages en entreprise.

Mais tel n'est pas notre propos : Nous avons décelé l'origine d'une fracture entre la formation et le rôle du cadre et nous savons combien nombreux sont les facteurs tendant à transformer cette fracture en crevasse béante.

Il est habituel de mettre en avant, parmi ces facteurs, l'évolution rapide des connaissances.

(*) Dont le correspondant serait pour l'ingénieur et le cadre : l'Entreprise.

Un autre facteur nous paraît être le “niveau de culture” de l’entreprise et la place occupée en son sein par l’esprit scientifique. Il arrive souvent que pour sa part l’entreprise propose une structure et des habitudes relationnelles portant plus le sceau du conformisme que celui du souci de la recherche permanente d’améliorations ou de novations.

Nous voudrions insister davantage sur un troisième facteur, l’évolution du rôle du cadre.

2 — L’ÉVOLUTION DU RÔLE DU CADRE

Dans l’entreprise du passé, et si nous voulons caricaturer pour mieux comprendre, le cadre était soumis à trois principes :

- le principe de la petite cellule de responsabilité, situation caractérisée par le slogan de l’organisateur d’hier et même d’aujourd’hui : “un homme, un budget”;
- le principe du court terme : l’avenir n’est à personne, l’avenir est à Dieu ou à l’extrême rigueur au directeur général;
- le principe de la prévalence de la maintenance sur l’innovation.

Dans l’entreprise moderne, l’évolution ébranle ces trois principes : d’abord en notre époque “globaliste”, on prend conscience de l’unité de l’entreprise et des liens étroits existant entre les prétendues sections autonomes. Et tout naturellement on demande au cadre de se situer par rapport à l’ensemble de l’entreprise et même de son environnement (clients, actionnaires, fournisseurs, concurrents, etc...).

Ensuite, on prend conscience de l’incidence sur le futur de la décision d’aujourd’hui. Et l’idée chemine qu’il est indispensable d’introduire le temps comme dimension nécessaire en chaque prise de décision.

Enfin, la simplicité de la gestion routinière, automatique, apparaît d’autant mieux que des machines se présentent, capables de remplacer l’homme dans cette fonction. Et, tout naturellement, on exige du cadre qu’il soit davantage un élément de progrès, de mutation, d’innovation, qu’un élément de gestion automatisable.

L'Espace, le Temps, le Changement, telles sont alors les trois dimensions de l'univers du cadre d'aujourd'hui. Et perfectionner un cadre revient à le situer dans ce système de manière qu'il puisse y agir.

UNE SOLUTION TENTANTE, RELATIVEMENT SIMPLE, MAIS DE PORTÉE LIMITÉE

Nous verrons ci-après que pour réaliser un acte d'innovation, le cadre doit connaître — au moins par leurs performances — les techniques actuelles d'étude et de traitement de la situation envisagée. Ces techniques pourront être :

- celles de la recherche opérationnelle,
- celles de la psychosociologie,
- celles de l'informatique appliquée,
- celles des mathématiques modernes et appliquées,
- celles de l'économie appliquée,
- etc...

D'où l'idée, tentante, de réduire le perfectionnement du cadre à l'apprentissage de tout ou partie de ces techniques. Que penser de la mise en pratique de cette idée ?

Notre opinion est que — mis à part quelques sujets d'élite — inducteurs d'innovation par excellence et en général capables d'apprendre eux-mêmes tout ce qui leur sera nécessaire — une telle solution ira à un échec certain et ceci pour deux raisons :

- En supposant que le cadre apprenne effectivement ce qu'on désire lui enseigner il se retrouvera dans la situation du jeune cadre, avec un bagage de connaissances dont il ne réalisera pas l'utilisation dans son rôle. Il sera le plus souvent incapable d'appliquer à des situations qu'il rencontre tout ou partie, et sous forme imbriquée, des connaissances théoriques qu'il vient d'assimiler. Il rejoindra très vite la classe des incompris et des anges déchus.
- Mais en fait la difficulté apparaîtra plus tôt : confronté à la réalité et aux impératifs de son rôle, conçu souvent de manière étriquée, le cadre se dressera comme un objecteur de conscience contre l'ingurgitement d'un programme d'enseignement dont il ne comprendrait pas l'utilité.

Le cadre se souvient plus ou moins consciemment de sa première aventure à la sortie de l'école. Il sait qu'il a dû renoncer à utiliser bien des connaissances acquises à force de travail et se réfugier souvent dans le même pragmatisme que la plupart de ses collègues. Il sait qu'il parvient grâce à ce pragmatisme à agir comme un régulateur estimé à peu près satisfaisant dans le champ de ses responsabilités. Et il se refuse à se lancer dans l'apprentissage gratuit de nouvelles connaissances de type scolaire.

Pour contourner cet écueil, l'acquisition des connaissances nouvelles nécessaires devra rester extrêmement centrée sur le problème en cours de traitement.

LA SOLUTION PROPOSÉE : UN PROGRAMME DE PERFECTIONNEMENT INTÉGRÉ

Si l'on admet l'analyse précitée, il devient clair que l'acte d'innovation permettant de *modifier l'équilibre de l'Entreprise en un point quelconque* constitue le fil conducteur le plus évident d'un programme de perfectionnement.

Il est clair que la réussite d'une modification sera fonction :

- de la connaissance de l'ensemble que constitue l'entreprise;
- de la place d'un problème à traiter dans cet ensemble (lois des relations du tout et des parties);
- de l'intégration des connaissances monodisciplinaires des cadres dans la complexité pluridisciplinaire du problème;
- de la possibilité de mobilisation et d'animation d'une équipe pluridisciplinaire adéquate au problème;
- de la capacité de vente d'une solution aux trois échelons intéressés : les supérieurs, les pairs, les subordonnés, dans le langage propre à chacun d'eux;
- de la capacité de mise en oeuvre, complémentaire de la capacité d'étude;
- du contrôle des résultats des opérations d'innovation.

C'est de cette multiple intégration qu'est née l'expression "perfectionnement intégré". Mais ce terme de perfectionnement

intégré peut avoir d'autres significations également riches : le perfectionnement est intégré à l'utilisation en milieu réel, il repose même sur elle. Il serait paradoxal, après avoir regretté que la formation de base des cadres s'effectue dans l'ignorance complète d'un milieu "Entreprise", de les priver de ce milieu lorsqu'il s'agit de perfectionner des cadres qui vivent en permanence en son sein. Le perfectionnement est intégré au rôle du cadre, il en fait étroitement partie.

Quels seront alors les thèmes et le processus d'un tel perfectionnement ?

Pour aboutir à ce qu'un cadre puisse faire face à sa tâche ci-dessus exprimée, il va être nécessaire de le soumettre à une certaine préparation comportant des étapes successives :

1 — PRISE DE CONNAISSANCE DE L'ENTREPRISE

L'entreprise devra être définie dans toutes ses dimensions : type d'entreprise : technique, économique, juridique, social et humain; structures et fonctions; distribution des fonctions et organigramme; relations fonctionnelles, "statutaires", réelles.

La prise de connaissance des fonctions et des relations réelles ne pourra se faire que par des échanges directs entre cadres, durant lesquels s'exprimeront autant les relations actuelles que les attentes de relations.

Une démarche intéressante sera l'étude de circuit d'un lien quelconque de l'entreprise, au cours d'une période englobant son entrée dans l'entreprise et divers avatars. Ce "lien" pourra être : un homme recruté, une machine achetée, un client prospecté, un prototype adopté. Le même lien sera connu, au cours de la période envisagée, des divers services de l'entreprise, chacun voyant en lui un aspect particulier.

2 — BILAN DES ÉCARTS ENTRE POTENTIALITÉS ET RÉALITÉS

Mesure des potentialités inhérentes à la structure et négligées par les habitudes actuelles.

3 — PROBLÈMES NOUVEAUX

Définition de problèmes nouveaux traitables dans les limites des structures actuelles et des hommes en place. Pour cela, il va

être nécessaire de débarrasser les cadres des attitudes refuges que traduisent presque toujours les opinions d'inutilité ou de stérilité de l'action, l'évocation de l'inertie de l'entreprise ou les attentes revendicatives d'une décision de direction comme remède unique et décisif à tous les maux !

Cette raideur de mentalité ne saurait céder qu'à un entraînement d'assouplissement psychologique. Il faut au moins faire pour l'esprit ce que quiconque fait pour le corps qu'il veut maintenir en forme.

Pour poursuivre cette analogie du corps et de l'esprit, disons que l'on se proposera de fournir à l'esprit force et souplesse.

La mise en condition initiale consistera à recréer une fonction propre à la jeunesse et source des progrès extraordinaires de la croissance intellectuelle de l'enfant; la capacité d'étonnement reconnue d'ailleurs comme le début de toute innovation pour nombre de novateurs. Il sera, il faut le dire, plus délicat pour l'adulte que pour l'enfant de s'étonner :

- l'un s'étonne facilement parce qu'il ne sait rien;
- l'autre devra s'étonner malgré ce qu'il sait et bien qu'il sache.

Rien n'est plus salutaire pour l'esprit que le "pourquoi" naïf, le talent ou le génie commençant là. Rien n'est plus stérile, mais hélas plus confortable, que la bonne explication a priori de toutes choses (que nous devons au pédant avantageux si cher à Montaigne). Les problèmes nouveaux ne pourront jaillir que du "pourquoi" naïf et courageux.

4 — CHOIX D'UN SUJET

Position du problème en termes précis et concrets.

5 — INTERDISCIPLINARITÉ

Constitution d'un groupe de travail en général interservice ou interdisciplinaire.

Le choix d'un groupe de travail devra se faire selon des critères divers :

- cohérence du groupe et du problème; en s'interdisant une rigidité trop grande. Une diversification du point de vue sur un problème quelconque lui donne toutes ses dimensions et permet seule l'originalité et le progrès dans les solutions.

— possibilité de communication réelle entre les participants du groupe : cette possibilité n'existe que sur un fond culturel commun sérieux et à partir d'attitudes ouvertes des personnes les unes vis-à-vis des autres.

La création d'un groupe de ce genre est déjà un acte de formation en soi.

6 — ANALYSE DU PROBLÈME ET DÉLIMITATION DU CHAMP DE LA RECHERCHE

Dans un premier temps, le problème, ou plutôt la situation proche devra être affectée de ses dimensions constituantes : techniques, humaines, économiques, etc..., puis analysée selon les catégories proposées par chacune de ses dimensions. La finesse ou le degré de l'analyse, pour ne pas être infinis, devront se référer constamment aux possibilités concrètes d'intervention, de traitement; parmi ces possibilités on trouvera par exemple le degré d'évolution actuelle des techniques, le niveau intellectuel des personnes internes au problème, la structure de l'économie de la nation ou du service, etc... sans toutefois se priver de la possibilité d'inventer des modes de traitement originaux n'appartenant pas encore à la réalité (techniques, par exemple), mais que l'on peut se proposer d'y faire apparaître. Autrement dit, l'on peut poser comme problème l'une des contraintes du problème précédent.

Dans la délimitation du champ de recherche il va falloir déterminer les adhérences dans l'espace, donc bien connaître les divers circuits de l'entreprise pour savoir ceux qui seront ébranlés et déterminer en outre les adhérences dans le temps.

7 — RECHERCHE DE LA SOLUTION

Il faudra amener les cadres à convenir que, dans des problèmes à variables aussi nombreuses et hétérogènes que sont les situations d'entreprise, les solutions peuvent être variables et multiples.

Peut-être existera-t-il une solution optimale ? En tout cas il est bon de le penser a priori, ne serait-ce que pour aboutir à des démarches et solutions variées que l'on pourra comparer.

8 — MANQUE DE CONNAISSANCES

Au cours de l'analyse du problème et de la recherche de solution, au moment de la définition des dimensions, apparaîtront aux cadres des *lacunes de connaissances* fondamentales ou techniques qui les inviteront, soit à acquérir ces connaissances et techniques, soit à grossir le groupe de travail d'associés possédant ces connaissances et techniques. On retrouve là le problème de la formation de base qui peut être à l'origine d'une dérive de la formation. Cette dérive est un écueil à éviter.

9 — APPLICATION DE LA SOLUTION

Lorsque l'accord sur une solution est acquis, le problème de son application se pose. L'on peut déjà distinguer deux cas :

- L'application est réalisable, sans changer les structures, par les responsables de la mise en problème de la situation; il ne reste plus alors qu'à passer au stade de l'étude de réalisation et à la réalisation.
- L'application risque de déranger les structures fonctionnelles internes ou relationnelles externes et il va être nécessaire de vendre la solution à la direction générale.

10 — VENTE DE LA SOLUTION

Il est peu probable que le simple exposé du problème et de la solution à la d.g. dans les termes utilisés par les cadres qui les ont étudiées, suffise à faire adhérer la d.g. Convenons que la d.g. possède son langage particulier, c'est-à-dire un réseau de préoccupations particulier, spécifique du poste. La vente sera d'autant plus aisée que la présentation se fera dans le langage de la direction générale, lequel est fonction d'une appréhension plus globale de la réalité d'entreprise que l'appréhension des services et départements.

(Rappelons la loi Gestaltiste : la partie prend sa signification de l'ensemble — ou le tout explique la partie).

Donc la vente exigera des cadres un effort d'identification à la d.g. qui sera loin d'être stérile pour leur propre promotion et pour la meilleure intégration de leurs activités.

11 — RÉALISATION

La tâche du cadre ne s'achèvera, et le travail ne sera porté à son crédit, qu'après la réalisation des solutions proposées. L'étude de réalisation, puis la réalisation, représentent des démarches différentes des démarches d'analyse jusqu'ici évoquées. Les obstacles étaient jusqu'alors hypothétiques, ils sont maintenant réels et concrets.

L'étude de réalisation portera la marque d'une stratégie, la réalisation davantage celle de la tactique.

12 — LE COURONNEMENT

Au terme de cette activité de création parcellaire de l'entreprise, à laquelle succédera nécessairement une nouvelle activité créatrice, il apparaîtra au cadre, qui se posera le problème de soi-même et de l'entreprise, dichotomie qu'une tendance actuelle accentue, que cette dichotomie n'est pas aussi réelle qu'on l'entend affirmer et, qu'en fin de compte, l'entreprise n'est pas autre chose que lui-même associé, dans des relations enrichissantes ou appauvrissantes, à d'autres "soi-même".

Enrichissantes ou appauvrissantes, tout dépend de lui. Mais cela crée un problème au niveau de la "dimension" juridique et financière de l'entreprise.

CONCLUSION

Doté au départ d'un bagage scientifique non négligeable et souvent d'un esprit scientifique tourné vers la recherche, le progrès, l'innovation, le cadre a vu souvent ce bagage, non utilisé, fondre au fil des années, et cet esprit se dissoudre au contact d'une entreprise où le pragmatisme est la règle, et où le non-conformisme est mal admis.

Il y a eu, en somme, rupture entre une formation trop abstraite et un milieu d'utilisation trop concret. Or, on souhaite aujourd'hui que ce cadre reprenne goût à l'innovation et redécouvre les énormes possibilités d'application de l'esprit scientifique dans l'action.

Ce n'est pas en une nouvelle diffusion de connaissances abstraites, séparées de leurs applications au milieu réel de l'entreprise, que peut se concevoir une thérapeutique.

Il faut, au contraire, partir du milieu réel, situer l'acte d'innovation dans ce milieu et accompagner le cadre dans la genèse et la réussite de cet acte. C'est ainsi que pourra être obtenu un changement d'attitude qui entraînera tout naturellement un désir d'apprendre et de comprendre aussi bien l'ensemble de l'entreprise que les disciplines nouvelles, auxiliaires normaux de l'acte d'innovation.

C'est ainsi qu'est née l'idée, maintenant appliquée, d'une formation des cadres, intégrée au milieu réel, l'entreprise, intégrée au rôle nouveau des cadres, l'innovation, et intégrant les diverses étapes de l'acte d'innovation.

SYNDICALISME ET POLITIQUE DE MAIN-D'OEUVRE

Jean-Guy Franette*

* Directeur de recherche — Fédération des Travailleurs du Québec.

Le mouvement syndical a toujours été sensibilisé aux fluctuations du marché de la main-d'oeuvre et aux problèmes particuliers de ce secteur. Ce problème a acquis cependant depuis quelques décades, une importance sans précédent pour le mouvement ouvrier, particulièrement au Québec. Nous n'irions pas jusqu'à affirmer, comme certains universitaires, que la principale préoccupation du syndicalisme dans l'avenir sera de participer à la définition et à l'application d'une politique de main-d'oeuvre mais c'est bien là un domaine d'activité auquel le mouvement syndical devra consacrer beaucoup plus de temps et d'énergie qu'il ne l'a fait jusqu'ici.

Les tensions provoquées par certains changements récents ont provoqué une prise de conscience de l'urgence d'une politique de main-d'oeuvre au Québec, par tous les agents économiques. Notons d'abord les transformations radicales qui se sont produites dans la répartition globale de la main-d'oeuvre. L'emploi dans le secteur primaire a diminué considérablement, passant de 31.9 en 1964 à 12.8 en 1961; par contre, l'emploi dans le secteur secondaire n'a connu qu'une faible expansion. Enfin, c'est dans le secteur tertiaire que se sont posés les problèmes d'adaptation les plus graves. En second lieu, le développement sans précédent des connaissances techniques, stimulé par la volonté de croissance économique, s'est traduit au niveau local soit par l'automatisation, soit par la fermeture d'usine à la suite du phénomène de déclassement de certaines entreprises non compétitives. Ces phénomènes ont provoqué le déclassement de la main-d'oeuvre ou, dans d'autres cas, son rejet hors du circuit économique. Il faut souligner enfin que l'insuffisance de la pensée économique des gouvernements et des employeurs et leur indifférence à l'égard des problèmes d'adaptation de la main-d'oeuvre au marché du travail ont compté pour beaucoup dans l'augmentation constante du taux de chômage.

CERTAINES DIFFICULTÉS

Il nous paraît évident que le mouvement syndical doit être associé très étroitement à la définition d'une politique de la main-d'oeuvre réaliste et efficace. Les syndicats sont cependant conscients des limitations que leur impose l'absence, à l'intérieur du mouvement, d'une fraction importante des travailleurs québécois, particulièrement de certaines catégories de salariés dont l'importance ne cesse de croître. Les difficultés à surmonter dans l'élaboration d'une politique de main-d'oeuvre sont de deux types principaux : les difficultés d'ordre constitutionnel et celles d'ordre économique et social.

1 — DIFFICULTÉS CONSTITUTIONNELLES

Le partage des responsabilités entre les deux niveaux de gouvernement perpétue au détriment des travailleurs la confusion et l'inaction dans le domaine de la main-d'oeuvre. Le fédéral, doté d'un ministère de la Main-d'Oeuvre et de services régionaux assez bien équipés, fait figure d'autorité dans ce domaine. Cette autorité est cependant contestée, au niveau provincial, par l'existence d'un réseau de structures parallèles de recyclage et de placement qui tente de voler les "clients" du fédéral. La demande en ce qui concerne le recyclage et le placement, augmentant toujours plus rapidement que l'offre gouvernementale, les gouvernements pourraient poursuivre encore longtemps cette compétition de mauvais aloi. C'est une question qu'il faudra trancher le plus tôt possible dans l'intérêt des travailleurs. Ottawa devra se rendre à l'évidence que toute la législation ouvrière relève presque exclusivement des compétences provinciales.

2 — DIFFICULTÉS D'ORDRE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Une politique de main-d'oeuvre doit s'imbriquer étroitement dans une politique sociale et économique. Au niveau des politiques sociales, les secteurs de l'éducation et de la sécurité sociale, par exemple, ne sont aucunement planifiés en regard des besoins du marché de la main-d'oeuvre. L'absence de définition des objectifs de la société globale force l'éducation et la sécurité sociale à se développer en vase clos, chacune à sa façon. Au plan économique, la dépendance presque complète de l'économie québécoise par

rapport à l'économie américaine rend illusoire toute planification à court et à long terme. Devant un refus définitif de la part du Québec de se doter de certains pouvoirs vitaux de décision économique, il ne saurait plus être question d'une politique complète de main-d'oeuvre intégrée aux politiques sociales et économiques et les complétant.

POLITIQUE DE MAIN-D'OEUVRE ET SÉCURITÉ D'EMPLOI : LA CONVENTION COLLECTIVE AU NIVEAU DE L'ENTREPRISE

Un des objectifs de toute politique de main-d'oeuvre est d'assurer la sécurité d'emploi de l'ensemble des travailleurs. Nous avons vu que les difficultés inhérentes à notre contexte politique et économique et au secteur de l'emploi lui-même rendent très difficile la mise en application d'une politique de main-d'oeuvre efficace; il est clair que le mouvement syndical ne peut renoncer pour autant à revendiquer la sécurité d'emploi au niveau de l'entreprise. Jusqu'ici, cet objectif a été rarement atteint. C'est surtout au niveau des secteurs d'activité économique et par voie de conséquence au niveau provincial qu'il deviendra possible au mouvement syndical d'atteindre parfaitement ce but.

Il est presque impossible pour le mouvement syndical d'obtenir de l'entreprise, en situation de concurrence, des prévisions de changements technologiques. Se réfugiant systématiquement derrière ses sacro-saints droits de gérance, l'employeur refuse de communiquer au syndicat des préavis de changement, cherchant ainsi à déjouer ses compétiteurs et à profiter d'une occasion favorable sur le marché. Le bilan des échecs subis par les syndicats dans leur lutte pour l'obtention de la sécurité d'emploi *démontre clairement la nécessité d'une législation qui obligerait l'employeur à donner de tels préavis de changement au moins six mois à l'avance. Une telle mesure est un pré-requis à toute politique de main-d'oeuvre.*

Les préavis de changement sont nécessaires, mais insuffisants; le changement lui-même doit être sujet à négociation. Tout en reconnaissant d'une part les effets bénéfiques du progrès technique pour la société, le mouvement syndical est conscient d'autre part

des profondes perturbations qu'il provoque fréquemment dans la vie des travailleurs. La lutte que mène le syndicalisme pour la sécurité d'emploi des travailleurs menacés par l'automatisation peut être assimilée par certains à une lutte d'arrière-garde contre le changement. Nous croyons au contraire que les travailleurs ne doivent pas se soumettre de force au changement comme ils l'ont toujours fait; mais qu'ils doivent l'accepter et même le désirer. Cette attitude ne sera possible que si le changement s'effectue non de façon aveugle et arbitraire, mais selon un plan équilibré et harmonieux qui permette aux travailleurs de l'assumer et de le contrôler. D'une part, la décision de la part de l'employeur d'effectuer un changement dans l'entreprise n'est prise qu'en fonction de ses intérêts économiques sur le marché. Il lui suffit, d'autre part, que le changement soit toléré ou accepté de force par les travailleurs. Le syndicat croit, au contraire, que le changement ne doit être introduit qu'en fonction des besoins de la collectivité et des exigences d'un travail satisfaisant pour l'ouvrier. Les conséquences négatives du changement aux plans psychologique et social doivent être évaluées au préalable et corrigées dès le début. Ainsi, ce que le syndicalisme revendique, c'est une "humanisation" du changement.

Cette trop brève analyse de l'expérience tentée par le mouvement syndical pour implanter une politique de main-d'oeuvre dans l'entreprise nous a permis de souligner les difficultés rencontrées, de cerner les limites de l'action syndicale et d'indiquer quelques nouvelles avenues à explorer.

CONCEPTION D'UNE POLITIQUE DE MAIN-D'OEUVRE

Le mouvement syndical, comme nous l'avons souligné, croit qu'une politique de main-d'oeuvre doit être axée sur l'individu en fonction des besoins de la société. Il ne nous revient pas, dans le cadre de cet article, de définir les besoins de la société; nous tenterons plutôt de montrer comment une politique de main-d'oeuvre peut tenir compte de l'individu. C'est en fonction de deux types de mobilité, auxquels les travailleurs sont soumis : mobilité professionnelle et géographique, qu'il faut définir une politique de main-d'oeuvre, en fonction de l'individu.

1 — LES EXIGENCES DE LA MOBILITÉ PROFESSIONNELLE

Il ne fait aucun doute que le travailleur appelé à changer d'emploi cherche en premier lieu à assurer une continuité dans sa vie professionnelle, à l'intérieur d'un environnement donné. (Nous reviendrons plus loin sur certains critères de définition de cet environnement.) Dans un secteur donné d'activité économique, la mobilité peut être intra-professionnelle ou inter-professionnelle. Un caissier de banque, par exemple, peut être promu assistant-comptable (intra-professionnelle) ou devenir vendeur dans un magasin (inter-professionnelle). Ces deux types de mobilité doivent être facilités par des structures appropriées. Une politique de main-d'oeuvre élaborée par le mouvement syndical, le patronat et le gouvernement au niveau des secteurs d'activité économique peut seule permettre une mobilité professionnelle rationnelle et planifiée. A cette fin, il est nécessaire d'établir des projections en besoin de main-d'oeuvre, de définir les compétences requises et d'assurer l'existence d'un réseau fonctionnel d'information. Les prévisions à court terme des besoins en main-d'oeuvre de chaque employeur devraient être connues. Le mouvement syndical pourrait voir à ce que s'effectue de façon harmonieuse et continue la mobilité professionnelle des travailleurs. Le travailleur étant de moins en moins susceptible de demeurer toute sa vie dans la même entreprise, il y aurait lieu de prévoir de nouvelles modalités d'application des clauses d'ancienneté, de bénéfices marginaux, de sécurité d'emploi, etc. En ce qui concerne la mobilité professionnelle, le gouvernement doit remplir une double fonction de formation et de coordination. Participant à la définition des compétences requises pour les divers postes dans un secteur, il est le mieux placé pour établir les relations qui s'imposent avec les centres de formation de main-d'oeuvre (CEGEP, Université). Connaissant les besoins et disponibilités de main-d'oeuvre dans les secteurs d'activité, il peut établir les programmes de reclassement les plus efficaces et les plus réalistes.

2 — LES EXIGENCES DE LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE

Il existe théoriquement quatre niveaux de mobilité géographique, soit les niveaux local, régional, provincial et national. Puisqu'il s'agit, dans le cadre de cet article, de définir une

politique québécoise de main-d'oeuvre, nous ne nous préoccupons que des trois premiers niveaux de mobilité.

Certaines études sociologiques ont révélé que le changement technique est d'autant plus difficilement accepté : a) que le sentiment communautaire est fort; b) qu'au sein de la localité, la vie de travail se confond avec la vie hors du travail; c) que le changement bouleverse les normes traditionnelles de la communauté. L'introduction du changement en milieu social clos et homogène rencontre donc des obstacles majeurs. Dans les régions éloignées, il faut prévoir ce type de réactions négatives au changement. Par contre, l'influence de la communauté se fera moins sentir dans les centres industrialisés. On doit rechercher la solution à ce type de problème dans une nouvelle approche d'initiation au changement qui tiendrait compte des répercussions humaines et sociales. Que ce soit sous forme d'information, d'animation ou de formation, le travailleur doit être préparé psychologiquement à comprendre et à assumer le changement. Nous savons également que lorsqu'un travailleur change de milieu social, des perturbations profondes affectent son adaptation, son intégration et sa participation à la vie sociale.

Nous croyons que ces phénomènes sociaux doivent être bien étudiés avant que l'option du recyclage ou du déménagement soit présentée aux travailleurs. La dernière option, si elle est présentée, devrait être accompagnée par exemple de services de déménagement, d'accueil et de logement. Les services de main-d'oeuvre devront être déconcentrés au niveau local et posséder toutes les ressources humaines et physiques nécessaires pour présenter l'option la plus judicieuse au travailleur.

Les structures d'exécution et de coordination de la politique de main-d'oeuvre devront également être régionalisées. La politique de main-d'oeuvre devra, pour être efficace, s'insérer dans un contexte plus vaste de planification sociale et économique régionale. Elle sera un outil indispensable pour résoudre les problèmes de développement économique régional, de disparités régionales et de développement planifié de l'équipement social. La coordination essentielle entre les politiques économiques et sociales pourra se faire efficacement à ce niveau. Des relations étroites devront être établies avec la politique de sécurité sociale,

celle-ci étant considérée non plus comme un déversoir des résidus des autres politiques, mais bien comme un point de convergence alimentant et perfectionnant les autres politiques régionales. Un comité tripartite pourra, à ce niveau, faire la synthèse des problèmes de main-d'oeuvre en fonction des caractéristiques de la région et des prévisions du plan lorsqu'il existera. Dans le contexte actuel, il ne faut toutefois pas perdre de vue que les centres de décision affectant le développement régional sont situés à l'extérieur de la majorité des régions économiques du Québec. Tant que cette situation persistera, il sera difficile d'attendre de la politique de main-d'oeuvre des fonctions autres que celles de coordination et d'exécution.

C'est au niveau provincial que sera définie la politique de main-d'oeuvre. La commission ou le conseil tripartite de la main-d'oeuvre devra travailler, dans un premier temps, avec un relevé et des prévisions de la main-d'oeuvre par secteur d'activité. Dans un deuxième temps, viendront s'ajouter à ces données de base, les prévisions du plan de développement économique. Il sera alors possible d'élaborer une politique dynamique de main-d'oeuvre qui sous-tendra et parfois même influencera le développement économique. Entre-temps, une politique de main-d'oeuvre devra minimiser au maximum les effets néfastes de certaines décisions prises par les agents économiques privés. C'est ce comité qui devrait déterminer les normes de formation et les niveaux de compétence. Il serait le seul porte-parole du Québec pour établir une collaboration et une coopération étroite avec le gouvernement fédéral et les autres provinces, s'il y a lieu.

À CHAQUE TYPE DE MOBILITÉ, UNE SOLUTION APPROPRIÉE

La combinaison de la mobilité géographique et professionnelle définit six types de mobilité dont chacun requiert un traitement spécial. A titre d'illustration, voyons quelques-unes des exigences de ces types fort distincts de mobilité.

Les 6 différents types de mobilité

Mobilité professionnelle	locale	Mobilité géographique	
		régionale	provinciale
Inter-professionnelle	"A"	"B"	"C"
Intra-professionnelle	"D"	"E"	"F"

Le type "A" ne requiert, en définitive, qu'un bon service de placement. Dans ce cas, il s'agit du travailleur qui change d'usine à l'intérieur de la même localité. Ce fut longtemps l'objectif même de la politique de main-d'oeuvre. Dans une situation de rareté de main-d'oeuvre non qualifiée, il suffit d'avoir de bons services de placement. On a évidemment appliqué la même médecine aux types "B" et "C".

Il est important, à notre avis, que ces deux types de mobilité, "B" et "C", soient considérés beaucoup plus sérieusement. Il faut se soucier de l'adaptation et de l'intégration du travailleur à son nouveau milieu de travail. Que ce soit à l'aide de services connexes d'animation sociale et culturelle, il est de la responsabilité d'un service de main-d'oeuvre de considérer les conséquences sociales qui découlent de ces types de mobilité. Avec la collaboration du mouvement syndical, il faudra développer des mécanismes ingénieux pour réduire au minimum les tensions provoquées par ces types de mobilité. Une politique de main-d'oeuvre ne pourra être efficace et dynamique que si elle réussit à éliminer, chez les travailleurs, l'insécurité inhérente à toute perspective de mobilité géographique, insécurité qui tend à éveiller des attitudes négatives face au changement. (Ces remarques s'appliquent également aux types "E" et "F".)

Les types "D", "E" et "F" ont en commun la nécessité d'un recyclage. C'est évidemment pour ces types de mobilité que les besoins se font de plus en plus sentir actuellement. De façon générale, et compte tenu de l'absence de planification, nous croyons que l'ordre d'intensité des efforts à accomplir devrait suivre l'ordre des types de mobilité, soit "D", "E" et "F". Ces types de mobilité posent tout le problème de l'aliénation du travailleur : contrôle sur le travail, satisfaction au travail et participation des travailleurs à l'activité économique de l'entreprise. Il faudra bien trancher le problème de la domination de la machine sur l'homme et de la sujétion de celui-ci aux forces productives de la société. Il faut inscrire tout le problème de la formation professionnelle et du recyclage dans une perspective d'éducation permanente qui permettra aux travailleurs de comprendre et d'influencer les forces, jusqu'ici occultes, qui l'écrasent. La formation professionnelle devra donc reposer sur une solide

formation générale, sans laquelle elle n'aura de sens ni de valeur. A l'aide des services d'éducation aux adultes, il sera possible, s'il en est voulu ainsi, de développer chez le travailleur le besoin d'un perfectionnement spécialisé qui lui sera de plus en plus nécessaire pour remplir sa fonction productive dans la société.

L'orientation d'une politique de main-d'oeuvre doit mettre un terme à cette conception qui veut que, dans notre société industrielle, seule la formation de plus en plus technique puisse répondre aux besoins de la société. Cette conception, qui diminue l'homme en rétrécissant ses horizons, vise à exclure le travailleur de toute participation à la vie sociale et économique de son milieu. Le mouvement syndical veut être associé à tous les échelons de définition ou d'exécution d'une politique de main-d'oeuvre pour éviter que les travailleurs ne tombent dans ce piège que leur tendent la société industrielle et les exigences d'un système capitaliste.

Ce modèle de politique de main-d'oeuvre implique des transformations profondes dans les mentalités des gouvernants, des employeurs et même des syndicalistes. Il implique de plus un réaménagement des structures économiques et syndicales et nécessite de la part du gouvernement un leadership nouveau.

Les expériences de collaboration entre ces organismes pour résoudre les problèmes précis de main-d'oeuvre se sont toujours situés à un niveau très restreint. Ils devront, à l'avenir, s'habituer à définir les problèmes de main-d'oeuvre au plan local, régional et provincial. Il ne s'agira plus de considérer ces problèmes comme des phénomènes isolés, mais de les situer dans leur contexte social et économique et de dégager des perspectives d'ensemble pour les résoudre.

En somme, c'est dans une volonté commune de libérer les travailleurs et la société tout entière de certaines servitudes que réside le succès d'une politique de main-d'oeuvre.

**L'EXPÉRIENCE D'UNE COMMISSION
CONJOINTE DE RECHERCHE
DANS UN CAS DE
CONVERSION INDUSTRIELLE**

Gérard Dion*

* Professeur à la Faculté des Sciences sociales de l'Université Laval.

LA FORMATION DE LA COMMISSION

Au mois d'octobre 1964 la Compagnie Domtar annonçait un vaste programme de modernisation des installations de production à son usine de pâte et papier de Windsor (Québec). Ce projet de rénovation reçut l'assentiment du Syndicat et de la population locale qui y voyaient un élément de progrès et de stabilité pour cette entreprise, la seule dans la localité, fournissant du travail à près de mille personnes. Par contre, il s'y mêlait aussi une grande inquiétude puisque ce projet laissait entrevoir la possibilité du licenciement de 172 travailleurs.

Devant cette menace qui avait de grandes conséquences tant pour les travailleurs concernés que pour l'économie de la localité, le Service consultatif de la main-d'oeuvre du ministère du Travail du Canada et le ministère du Travail du Québec ont suggéré à la Compagnie Domtar et au Syndicat national des Travailleurs de la pulpe et du papier de Windsor de se rencontrer et de procéder à l'établissement d'une Commission de recherche en vue d'étudier la situation. Ces rencontres ont donné lieu à la signature d'un accord quadri-partite prévoyant la création de la *Commission de recherche sur les effets de la conversion industrielle à l'Usine de Domtar Pulp & Paper Windsor (Québec)*, dont les frais seraient assumés par les Gouvernements fédéral et provincial ainsi que par la Compagnie et le Syndicat.

La Commission a été effectivement formée le 22 avril 1965 ; elle était composée de 3 représentants du Syndicat, 3 représentants de Domtar et d'un président venant de l'extérieur. Les Gouvernements du Canada et du Québec y déléguaient chacun un observateur. Elle devait remettre son rapport avant le 31 juillet 1965, mais elle a obtenu par la suite une extension jusqu'au 4 septembre de la même année.

L'article 4 de l'accord déterminait ainsi le mandat de la Commission :

- 4 "La Commission de recherche aura les responsabilités que voici en autant qu'elles se rapporteront

seulement à la mise à pied possible des employés de la Compagnie à Windsor résultant de la modernisation de l'usine.

- (a) La Commission se réunira sous le direction de son président
- (i) pour adopter des règlements pour la tenue de ses réunions et pour la conduite de son activité en général ;
 - (ii) pour déterminer le domaine et le sens des études à entreprendre et pour dresser une estimation du coût de telles études et soumettre cette estimation à l'approbation de la Compagnie et du Syndicat ;
 - (iii) pour entreprendre les études approuvées en vue de déterminer et d'évaluer les effets de cette modernisation sur l'emploi en vue d'établir quelles sont les dispositions qui peuvent être prises pour éviter certaines mises à pied ou encore quelles adaptations sont requises en matière de main-d'oeuvre pour faire face aux conséquences d'une telle modernisation ;
 - (iv) pour étudier les rapports de recherches entreprises et formuler des propositions fondées sur les résultats de telles recherches ;
 - (v) pour présenter des rapports et des propositions à la Compagnie et au Syndicat, fondés sur l'étude des recherches entreprises et,
 - (vi) pour envoyer des copies de ses rapports et propositions, confidentiellement, au Directeur du Service consultatif de la main-d'oeuvre et au Ministre provincial."⁽¹⁾

Une fois déterminés et approuvés la nature et le sens des recherches, la Commission embauchait un certain nombre de chercheurs, lesquels travaillaient sous la direction et la surveillance

(1) *Rapport de la Commission de recherche sur les effets de la conversion industrielle à l'usine de "Domtar Pulp & Paper" de Windsor (Québec)*, Québec, 1965, pp. 303-304.

du président à qui ils devaient présenter leur rapport. En fait, les services de quatre chercheurs furent retenus et une étude fut confiée à un bureau d'actuariat. La Commission a aussi bénéficié de l'entière collaboration du Service national de placement.

Si la Commission ne pouvait remettre en cause les modifications technologiques, elle avait la latitude d'étudier tout ce qui se rapportait aux mises à pied possibles de façon à les empêcher en tout ou en partie et à voir aussi à ce qui pourrait être fait en vue du placement et de la réadaptation des travailleurs qui seraient ainsi affectés. La Compagnie s'était engagée à fournir dans le plus bref délai toutes les informations dont les chercheurs auraient besoin pour effectuer leur travail.

En raison de l'ampleur de la tâche et du court délai mis à la disposition de la Commission pour effectuer son travail, celle-ci a dû procéder selon une méthode qui éliminait le maximum de risques pour les travailleurs et qui pouvait préparer à toute éventualité, c'est-à-dire qui considérait à la fois toutes les hypothèses.

Normalement, en effet, au premier stade de sa recherche, la Commission aurait dû commencer par explorer à fond toutes les possibilités de réduire le nombre de licenciements projetés par la Compagnie Domtar et attendre les décisions prises par les intéressés.

Une fois bien fixé sur des licenciements certains et inévitables, le second stade de la recherche aurait dû porter à la fois sur l'étude du marché du travail capable d'absorber cette main-d'oeuvre licenciée et les caractéristiques particulières à cette main-d'oeuvre pour fins de placement et de réadaptation. Venait ensuite l'exploration des mesures que pourraient prendre les autorités publiques pour favoriser le placement et la réadaptation.

Tel aurait été le cheminement logique de la recherche dans une situation idéale. Mais la Commission ne pouvait se permettre de prendre des risques. Aussi les études suivantes furent-elles entreprises simultanément :

- a) Etude du marché du travail local et régional ;
- b) Etude de différentes hypothèses permettant de réduire le nombre de licenciements ;

- c) Etude des caractéristiques des travailleurs susceptibles d'être licenciés en vue de leur réadaptation et de leur placement ;
- d) Etude des mesures qui pourraient être prises par la Compagnie et les Gouvernements en vue de la réadaptation et du placement des travailleurs.

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

Avant de pouvoir mettre les chercheurs au travail, la Commission s'est vue en butte à certaines difficultés, dont la première eut trait à la détermination des objets précis de recherche à l'intérieur du programme général.

Comme il se devait, la Compagnie et le Syndicat ont été invités à présenter les solutions qu'ils entrevoyaient en vue de diminuer le nombre de licenciements ou de placer et de reclasser les travailleurs qui seraient mis à pied.

Il était bien naturel que la Domtar n'eut pas de suggestion à faire pour diminuer le nombre de travailleurs devant être mis à pied. En effet, préoccupée fondamentalement par des soucis de rentabilité, elle croyait avoir déjà envisagé le problème sous toutes ses faces à partir de critères techniques, économiques et sociaux. Ce n'était pas de gaieté de coeur qu'elle se voyait dans l'obligation de licencier 172 travailleurs. Pour en minimiser les conséquences elle s'était organisée pour effectuer graduellement les licenciements sur une certaine période de temps. Quant à l'aide au placement, elle était disposée à "étudier dans un bref délai les possibilités de ré-emploi au sein de son organisation dans les autres usines."

A l'occasion d'une négociation avec la Compagnie, le Syndicat, pour sa part, avait déjà préparé avant l'établissement de la Commission toute une série de demandes à la Compagnie dont les unes étaient purement et simplement matière à négociation et d'autres pouvaient être objet de recherche.

C'est à partir de ces suggestions et d'autres venant du président de la Commission que de longues discussions prirent place. Si les deux parties réussirent à s'entendre assez facilement sur tout ce qui avait trait au placement et au reclassement, il n'en fut pas ainsi quant à l'acceptation des hypothèses à être étudiées

en vue d'une diminution du nombre des licenciements. Deux tendances se manifestèrent.

Du côté de la Compagnie, c'était une certaine réticence à laisser entreprendre des recherches qui, à son avis, auraient pu créer des précédents dans l'exercice de ses droits de gérance ou laisser planer des doutes sur son habileté à diriger l'entreprise, recherches enfin, qui ne devaient aboutir à aucun résultat puisque les coûts des mesures proposées selon l'estimation de la Compagnie seraient prohibitifs. Ainsi par exemple, elle croyait que l'anticipation de la retraite se chiffrerait à un montant très considérable.

Du côté du Syndicat c'était la tendance contraire ; on aurait voulu inclure dans les recherches le plus grand nombre de questions dont les unes se rattachaient plus ou moins directement aux conséquences de la conversion effectuée et les autres auraient requis une étude quasi impossible à faire avec des conclusions très problématiques. En voici un exemple : le Syndicat insistait pour que soit faite une évaluation de ce que coûterait aux Gouvernements du Canada et du Québec la mise à pied prévue par la Compagnie afin de voir s'il ne serait pas plus économique, pour les pouvoirs publics, de donner un octroi à la Compagnie de telle sorte que les travailleurs puissent conserver leur emploi. Les représentants syndicaux donnaient parfois l'impression de vouloir utiliser la Commission de recherche comme un moyen en vue de garnir leur arsenal pour les négociations futures.

D'ailleurs, comme les représentants patronaux et les représentants syndicaux étaient les mêmes qui avaient l'habitude de se rencontrer à la table des négociations de la convention collective, de part et d'autre on avait de la difficulté à se départir de ses réflexes de négociateurs et on avait constamment la tentation de transformer la Commission de recherche en un comité de négociation.

Le président de la Commission était dans une situation embarrassante ; bien que responsable de l'exécution des travaux de recherche, il n'avait pas le pouvoir de déterminer les sujets de recherche. Seule la Commission pouvait le faire et, pour toutes fins pratiques, à l'unanimité, car selon l'accord qui lui avait donné

naissance les sujets devaient recevoir l'approbation de la Compagnie et du Syndicat.

Ces difficultés s'aplanirent peu à peu, mais comme les chercheurs étaient limités par une assez courte échéance dans la remise de leurs travaux, ils n'eurent pas le temps d'entreprendre les études qu'ils considéraient comme très longues et peu utiles auxquelles le Syndicat tenait, ce qui eut pour conséquence une certaine insatisfaction de sa part.

Un autre fait contribua à créer des difficultés aux chercheurs dans l'élaboration de leur travail. Ainsi que nous l'avons vu, la Compagnie estimait que 172 travailleurs seraient mis à pied à la suite de la conversion industrielle. Ces mises à pied devaient s'effectuer graduellement, à partir du mois d'octobre, soit deux mois après l'expiration du mandat de la Commission. Nous étions alors au mois de mai. Pour ne pas travailler dans le vague les chercheurs chargés d'étudier la possibilité de reclassement et de placement voulaient connaître l'identité des travailleurs qui seraient affectés. On comprend que dans le but de ne pas créer de panique chez ces travailleurs, la Compagnie et le Syndicat n'étaient pas poussés à rendre publique cette liste, d'autant plus que les mises à pied n'étaient pas décidées, mais seulement projetées. De plus, la Compagnie ne voulait pas s'arrêter définitivement sur le sort d'un certain nombre de travailleurs avant de connaître les mesures que la Commission pourrait découvrir pour réduire l'ampleur des licenciements. C'était, en somme, une sorte de cercle vicieux.

Comme la Compagnie et les dirigeants du Syndicat, compte tenu de la convention collective, s'étaient déjà entendus tant sur la procédure à suivre que sur le cas de 122 personnes qui vraisemblablement perdraient leur emploi, on n'avait pas d'objection à déposer cette liste devant la Commission, mais elle devait rester confidentielle. Aussi, les chercheurs ne pouvaient l'utiliser pour faire leur travail.

Il a donc été nécessaire d'élargir l'échantillon des travailleurs à interviewer pour mieux connaître leur réaction face à un licenciement et au reclassement. C'était déjà un travail supplémentaire, mais les conséquences furent plus sérieuses sur une partie des résultats de ces entrevues. En effet, celles-ci étant conduites

d'une façon hypothétique, les réponses revêtaient le même caractère. Les chercheurs, dans leur rapport, l'illustrent de la façon suivante : A la question posée par l'interviewer : "Qu'est-ce que vous feriez advenant un licenciement dans votre cas ?" Un employé a donné cette réponse : "Monsieur, le licenciement, c'est un peu comme la mort. On pense toujours que c'est pour les autres et non pas pour nous."

L'annonce officielle d'une possibilité de licenciement à chaque travailleur concerné aurait placé celui-ci dans un autre contexte psychologique. Le travailleur qui a paru intéressé à suivre des cours aurait peut-être été le premier à accepter un emploi temporaire et rémunérateur plutôt que de songer à se qualifier en vue d'un emploi stable. Et ainsi de suite.

Malgré ces obstacles et ces limitations, le travail des chercheurs a révélé des aspects très intéressants des caractéristiques de la main-d'oeuvre locale et possède quand même une valeur utile.

Il serait trop long de donner ici les résultats de chacun des travaux de recherche. Ils se trouvent dans le Rapport de la Commission. Disons simplement que l'étude entreprise pour explorer les possibilités d'une diminution des licenciements avait envisagé les hypothèses suivantes en évaluant pour chacune le coût monétaire et le nombre d'emplois créés :

- a) application intégrale de la semaine de 40 heures ;
- b) réduction de la semaine de travail de 40 à 38 heures ;
- c) travail en continu à l'usine avec la semaine de 40 heures ;
- d) travail en continu avec la semaine intégrale de 38 heures ;
- e) retraite anticipée pour les employés de 60 ans et plus ;
- f) maintien en emploi des 172 travailleurs laissant à l'attrition le soin de régler le problème ;
- g) régime de vacances amélioré ;
- h) résorption des sous-contrats.

A la suite de ces recherches, il est apparu qu'une combinaison de certaines de ces mesures, sans les utiliser toutes, pouvait être

économiquement applicable et sauvegarder ainsi l'emploi des 172 personnes que la Compagnie se proposait de licencier.

L'étude du marché du travail poursuivait deux objectifs. Le premier était de connaître les emplois disponibles en vue d'un placement immédiat des travailleurs que la Compagnie se proposait de licencier. Le second visait à connaître les tendances du développement économique de la région afin de découvrir quels types d'emploi seraient offerts à l'avenir et de fournir ainsi des indications pour une requalification des travailleurs. Etant donné les délais très courts dans lesquels cette étude a dû être faite, elle s'est avérée une entreprise trop vaste pour une Commission de recherche ainsi constituée. Malgré des révélations intéressantes, elle n'a guère fourni plus de renseignements immédiatement utilisables que ceux que possédait déjà le Service national de placement. Le chercheur lui-même au terme de son travail notait : "une telle étude exigerait la mise en place de toute une équipe de chercheurs qui analyseraient tous les aspects socio-économiques de la région."

La Commission de recherche après avoir reçu les travaux des chercheurs les a soumis aux parties concernées et n'a pu s'entendre que sur de vagues recommandations à la Compagnie, au Syndicat et aux Gouvernements, recommandations qui n'étaient compromettantes pour personne. La Compagnie Domtar et le Syndicat se sont retrouvés devant la table de négociations.

Jusqu'à ce moment, une partie des travaux d'installation ayant été retardée, l'attrition s'y mêlant, aucun travailleur n'a été licencié en raison de la conversion industrielle effectuée à l'usine de Windsor.

DE L'UTILITÉ DES COMMISSIONS DE RECHERCHE

On peut se poser la question à savoir si pareilles commissions de recherche ont une utilité quelconque, si elles peuvent rendre service et si on doit en encourager la création dans d'autres cas analogues.

Il n'y a pas de doute que d'ici à ce que les services gouvernementaux de la main-d'oeuvre soient bien organisés, des commissions semblables ont leur place, à la condition cependant de ne

pas se substituer aux organismes gouvernementaux existants qui peuvent accomplir le même travail et aussi de collaborer avec eux.

Même si les pouvoirs publics se dotent de tous les instruments pour faire face aux licenciements massifs, au reclassement et au placement des travailleurs, il reste que chaque cas est particulier et qu'avec un rôle plus restreint, l'établissement d'une commission de recherche pourra sans aucun doute aider à mieux connaître le problème auquel il importe de trouver une solution.

Dans les cas de fermeture d'usine, la commission pourrait étudier les possibilités de création de nouvelles sources d'emploi. Dans les cas de conversion industrielle, la commission pourrait étudier les moyens d'effectuer un réaménagement du travail et du régime de travail de façon à maintenir en emploi le plus grand nombre possible de travailleurs. De toute manière, en ce qui regarde le placement et le reclassement de la main-d'oeuvre licenciée, les services gouvernementaux, avec la collaboration des entreprises et des syndicats, devraient être en mesure d'effectuer le travail par eux-mêmes.

Une commission de recherche aurait un double rôle : celui de recherche et celui de conciliation. Chaque rôle devrait s'accomplir dans des étapes successives bien distinctes. La première étape serait consacrée uniquement à la recherche. On se bornerait alors, dans les cas de fermeture d'usine, à découvrir et à susciter de nouvelles sources d'emploi et dans les cas de conversion industrielle à inventorier et à évaluer des mesures aptes à sauvegarder des emplois dans l'usine même. Une fois le travail de recherche terminé, dans ce dernier cas, la commission devrait avoir la possibilité d'aider discrètement le syndicat et l'entreprise à s'entendre sur les mesures à adopter qui relèvent d'une négociation sans être investie de pouvoir d'arbitrage. Il semble évident qu'avec les connaissances acquises au cours de la recherche, le président de la commission surtout serait bien placé pour rendre service.

A la suite de l'expérience que nous avons vécue, nous croyons, pour un fonctionnement efficace de pareilles commissions, que les conditions suivantes devraient être remplies :

- a) Les travailleurs que l'on projette de licencier ou de déplacer devraient être avertis de cette possibilité six mois à l'avance.

- b) Les représentants du Syndicat et de la Compagnie désignés comme membres de la commission de recherche devraient être des personnes en autorité qui ne sont pas engagées dans les négociations ordinaires des conventions collectives. Leur nombre ne devrait pas dépasser deux pour chacune des parties.
- c) Le président, responsable de la recherche, devrait avoir le dernier mot dans la détermination des sujets de recherche.
- d) La durée du mandat de la commission devrait être assez longue pour permettre une organisation de la recherche selon une séquence logique et aussi pour permettre au président de jouer un rôle de conciliation dans les mesures à être adoptées, une fois la recherche terminée.
- e) Les autorités publiques, eu égard à leur juridiction en matière de travail, devraient mettre sur pied des organismes permanents capables de faire face aux problèmes de conversions industrielles avec des services articulés pouvant s'occuper des recherches économiques et sociales nécessaires, du reclassement, de la réadaptation professionnelle, du placement et de l'aide financière à être apportée aux travailleurs qui doivent se déplacer pour obtenir un emploi.
- f) En aucune manière, une commission de recherche ne doit se substituer à ces organismes, mais elle doit se borner à faire ce qu'aucun autre organisme n'est en mesure d'effectuer.

CONCLUSION

Toute recherche est une sorte d'aventure. Les chercheurs s'avancent vers l'inconnu et ne savent jamais si les résultats espérés seront obtenus. Mais ils savent d'avance que des imprévus, des difficultés se rencontreront en cours de route.

Celle que nous avons entreprise à la Domtar était en quelque sorte un véritable défi. Le sort de plusieurs travailleurs, de plusieurs familles était en jeu. Toute une communauté sociale était impliquée. Il fallait faire vite. C'était ensuite, en notre pays, une recherche-pilote et les chercheurs ne pouvaient compter ni sur des précédents déjà établis, ni sur des expériences semblables de collaboration patronale-ouvrière. Les membres de la Commission, comme les chercheurs, ont appris à travailler ensemble. Globalement, il ressort quelque chose de positif. D'abord il n'y a pas de doute qu'en se retrouvant à la table de négociations, la Compagnie et le Syndicat, à la suite des études qui ont été faites, ne peuvent plus voir le problème dans les mêmes perspectives et que des attitudes ont été changées. Ensuite, dans la négociation d'accords quadri-partites devant donner lieu à la formation de commission de ce genre, on pourra tenir compte de cette expérience. Enfin, les chercheurs qui auront à faire de semblables recherches seront mieux avertis des difficultés et des obstacles qu'ils pourront rencontrer. Personnellement, nous n'avons pas l'impression d'avoir travaillé en vain.

L'EXPÉRIENCE DE L'ALCAN

Dorothy Pertuiset*

* Directeur de la formation aux usines d'Arvida.

LES PROBLÈMES DE MAIN-D'OEUVRE AUX USINES D'ARVIDA

Les problèmes de main-d'oeuvre aux usines de l'Alcan, à Arvida, sont ceux qui s'associent aux changements. Dans ce contexte, nous ne songeons pas seulement aux changements technologiques, mais aussi aux changements d'ordre social et économique. C'est ainsi que nous avons à l'esprit le vieillissement de nos ouvriers, l'évolution d'un art en une science du contrôle du procédé, l'augmentation des attributions dans les diverses tâches, l'implication des employés, à plusieurs niveaux, dans le processus de la solution des problèmes, ainsi que la présence d'un syndicat actif et en pleine maturité. Tous ces facteurs exercent tant de pressions que la Compagnie se doit de s'engager activement dans les domaines de l'instruction et de la formation de ses employés. Ajoutez à ceci un roulement de main-d'oeuvre presque non-existant dans une région où le chômage est élevé. Afin que les conditions de changement soient une réussite, le recyclage des employés par l'instruction et la formation devient donc un impératif.

SUJET DE CET EXPOSÉ

Quoiqu'il existe présentement aux usines d'Arvida des programmes d'instruction et de formation pour les employés de toutes catégories, s'échelonnant du travailleur manuel aux diplômés d'université, cet exposé se limitera à la discussion des programmes auxquels participent nos contremaîtres et contremaîtres généraux. En voici les quatre raisons :

- a) c'est un groupe clé d'employés ;
- b) le groupe représente, à un degré plus ou moins élevé, la plupart des besoins d'instruction et de formation que l'on trouve dans l'un ou l'autre des autres groupes ;
- c) nous sommes même allés plus avant et avons connu notre meilleure expérience en satisfaisant aux besoins d'instruction et de formation de ce groupe ;

- d) aujourd'hui, avec quelques modifications, la plupart des programmes décrits ici pourraient être adoptés par des entreprises de moindre envergure et de ressources plus limitées que celles de l'Alcan à Arvida.

PROFIL DU CONTREMAÎTRE

Aux usines d'Arvida, selon la tradition, on a recruté le contremaître au sein du groupe de travail qu'il sera appelé à diriger. Ce groupe comprend des employés manuels qui sont ses amis, ses voisins, et, fréquemment ses parents. Il s'est distingué des autres par ses connaissances supérieures, son expérience, l'habileté dont il a fait preuve dans les opérations de son département ; habituellement, il a démontré qu'il possédait des qualités de chef.

Des études effectuées sur le groupe en 1960 et 1962 ont révélé que la moyenne d'instruction du groupe, telle qu'inscrite au dossier personnel de chaque employé, était la 7^e année.

Nous pouvons compléter le profil en jetant un coup d'oeil sur les statistiques de 1968. On y constate que la moyenne d'âge est de 51 ans, que la moyenne des années de service est de 27 ans et que l'instruction moyenne est une 8^e année. Le nombre des contremaîtres et des contremaîtresses généraux aux usines dépasse les 500.

EXIGENCES DE LA FONCTION DU CONTREMAÎTRE

Le contremaître surveille un groupe d'hommes et un ensemble de machines et d'opérations ; il prépare des instructions, il fait de la planification et de l'organisation du travail ; il exerce un contrôle et prépare des rapports. Il est membre d'un petit groupe et il doit faire travailler ce groupe ; il a relativement peu de contact quotidien avec ses pairs et il se trouve au bas de l'échelle d'une organisation bien structurée, celle de direction. Il doit accomplir sa tâche dans le contexte d'une convention collective de travail et d'une administration qui semble lui enlever presque toute liberté de décision dans les questions de promotions, de déclassements, de mises à pied et de discipline. Il doit pouvoir créer de bonnes relations avec ses hommes, leur donner une formation professionnelle adéquate, leur parler, leur faire prendre de bonnes décisions ; il doit suivre les nouveaux développements techniques

dans son département; il doit se contrôler, apprendre vite, être optimiste, persévérant, sincère.

En 1952, la proportion arithmétique était de 17 hommes pour un contremaître. En 1962, elle était réduite à 10 pour 1 et en 1968, elle est de 9 pour 1. Ceci indique bien la complexité croissante de la fonction de surveillance.

LES BESOINS DE FORMATION

Il suffit de comparer le profil du contremaître aux exigences de sa tâche pour réaliser qu'il a été appelé à jouer un rôle pour lequel son instruction et son expérience antérieure l'ont très peu préparé ; la formation se doit donc de fermer la brèche. En terme général, on peut préciser que ses besoins de formation résident aux paliers de son instruction de base, de son instruction technique, de son sens administratif, de son habileté à communiquer, de ses compétences en relations humaines, afin de travailler avec et par l'entremise de gens et de groupes et, enfin, sa compréhension de l'aspect social et économique de l'entreprise.

LES BUTS DE LA FORMATION

Les besoins de formation pour le contremaître se sont graduellement incorporés en une série de cours dont les buts sont inscrits sous cinq titres majeurs :

1 — INSTRUCTION DE BASE

Pour élever le niveau d'instruction de base du contremaître afin de le rendre apte :

- a) à communiquer avec compétence dans sa propre langue, oralement ou par écrit ;
- b) à communiquer et comprendre les données opérationnelles exprimées sous forme d'arithmétique simple ou de graphique ;
- c) à comprendre les phénomènes élémentaires physiques et chimiques des opérations dont il a le contrôle.

2 — INSTRUCTION TECHNIQUE

Pour tenir le contremaître au courant des toutes nouvelles technologies introduites dans sa section des usines.

3 – ADMINISTRATION

Pour initier le contremaître aux techniques fondamentales de la surveillance moderne et des fonctions de surveillance majeure, de même que pour le présenter aux spécialistes de l'administration et de la technique afin qu'il soit capable :

- a) de jouer son rôle de surveillant et d'administrateur avec une plus grande compétence ;
- b) d'interpréter et d'administrer les lignes de conduite de la Compagnie qui touchent son département et les employés ;
- c) de trouver des solutions acceptables aux problèmes d'opérations auxquels il a à faire face dans son département.

4 – RELATIONS HUMAINES

Pour sensibiliser davantage le contremaître aux problèmes humains de la surveillance ; pour le rendre conscient de son attitude et de son comportement et de leur effet sur autrui ; pour l'aider à comprendre la façon dont les gens se comportent en groupe ; pour augmenter son habileté à écouter et à communiquer ; afin qu'il puisse :

- a) communiquer plus efficacement avec ses subalternes, ses supérieurs et ses pairs dans un climat de confiance ;
- b) accepter les idées nouvelles ouvertement et favorablement ;
- c) remplir son rôle de surveillant avec autorité et en toute confiance ;
- d) travailler efficacement avec et par l'entremise des divers groupes dont il fait partie.

5 – SOCIO-ÉCONOMIQUE

Pour tenir le contremaître au courant de l'aspect social et économique de l'entreprise afin qu'il soit capable :

- a) de comprendre la façon dont lui-même et les employés sont touchés par le changement social et technologique ;
- b) de discuter de façon intelligente les facteurs du changement social et technologique avec les gens qu'il rencontre au travail ou en société.

PROGRAMMES DE FORMATION

Depuis 1961, nous avons atteint les buts de la formation au moyen de cinq groupes majeurs de cours :

1 — INSTRUCTION DE BASE

Nous en sommes maintenant à notre cinquième année dans le programme des cours du soir comprenant des leçons de français et de mathématiques au niveau des 7^e, 9^e et 10^e années, ainsi que des cours de physique et de chimie au niveau des 10^e et 11^e années. Le programme d'une année consiste en 192 heures de cours, dispensés à raison de trois heures par soirée, deux fois la semaine, pendant 32 semaines. La progression d'un niveau à l'autre dépend de la réussite aux examens périodiques. L'assistance aux cours est facultative et 20% à 25% du groupe des contremaîtres ont profité de ce programme. La majorité des participants sont dans la quarantaine. Quoique ce programme n'en soit peut-être pas la seule raison, il est significatif de constater que le niveau moyen d'instruction du groupe des contremaîtres est passé de la 7^e à la 8^e année au cours des cinq dernières années.

2 — INSTRUCTION TECHNIQUE

L'engagement formel qu'a pris la Compagnie dans le domaine de l'instruction technique aux contremaîtres est plus récent ; il est destiné à satisfaire aux besoins de petits groupes et même d'individus. C'est ainsi que depuis 1966, des groupes de contremaîtres d'entretien ont assisté à des cours de 40 heures chacun portant sur l'hydraulique. Depuis 1965, d'autres contremaîtres, soit individuellement, soit par petits groupes, ont suivi des cours sur les techniques avancées de la soudure. Quelques-uns, depuis 1966, ont participé à un cours FORTRAN et un autre petit groupe du contrôle des opérations chimiques a participé à un cours programmé dont les textes portaient sur la physique et la chimie de ces opérations.

3 — ADMINISTRATION

La plupart des nouveaux contremaîtres et candidats contremaîtres reçoivent leur première formation formelle en administration et en rôle de surveillance au cours de "Formation des cadres" d'une durée de huit semaines. Nous assumons, dès lors, que la

plupart des contremaîtres ont été choisis, compte tenu des connaissances et de l'expérience acquises à leur emploi régulier, ainsi que pour leurs qualités de chef, et qu'ils connaissent très peu ou rien de la fonction de surveillance. En second lieu, nous assumons qu'un bon surveillant n'est pas nécessairement un spécialiste qui pourra traiter de chacun des problèmes d'ordre administratif ou de technique qui se présentera, mais qu'il saura où aller et qui voir pour obtenir l'aide et les conseils de spécialistes étant donné son aptitude à se servir de cette aide.

Le programme de "Formation des cadres" renferme deux activités principales. La première est l'étude de la fonction de surveillance moderne (planification, organisation, contrôle ; motivation ; formation, sécurité ; discipline, étude des griefs) à l'aide de textes de cours par correspondance, d'exercices pratiques et de discussion, le tout inscrit au programme de chaque jour pendant les 8 semaines entières, et accaparant 60 heures de la durée totale du cours. La seconde série d'activités, complémentaire de la première, consiste en la familiarisation avec la plupart des services administratifs et techniques des usines auxquels le contremaître aura à faire appel le plus souvent. Ceci peut se faire au moyen de visites, de discussions, de périodes de leçons formelles, de films et d'exercices pratiques effectués par les participants. Les périodes passées dans les divers services varient d'une demi-journée au département de la sûreté des usines, à cinq jours entiers aux relations de travail et à sept jours au génie industriel. Le nombre de participants à ce programme est limité à 15 pour chaque cours. Depuis les débuts en 1963, 200 contremaîtres y ont participé, soit les deux tiers du groupe entier.

4 – RELATIONS HUMAINES

Une grande partie des ressources pour fins de formation à l'Alcan est destinée à sensibiliser la direction aux facteurs humains et aux attitudes, permettant ainsi à chaque employé d'apporter sa meilleure contribution au succès de l'entreprise. Tout programme laissé à lui seul ne peut qu'effleurer la réalisation des buts des relations humaines énumérés précédemment.

Ainsi en 1965, nous avons inauguré deux cours sous le titre de "Perfectionnement en administration I et II" pour les contremaîtres. Le premier cours est à l'intention des contremaîtres

promus depuis 1958 qui n'ont jamais assisté à de tels cours offerts avant cette date. Dans ce cours, au moyen d'étude des cas, de jeux de rôles et d'exercices de simulation, les participants étudient quelques-uns des phénomènes de relations au sein d'un groupe de travail et exercent leur habileté à communiquer. Le deuxième cours est à l'intention de ceux qui ont déjà participé soit aux programmes d'avant 1958, soit au premier cours. Dans ce 2^e cours, les contremaîtres font l'examen de leurs attitudes et de leurs prétentions à l'égard du comportement de surveillance et de l'exercice de l'autorité ; au moyen de discussions, études de cas, et exercices, ils étudient les problèmes de la motivation et du changement et ils poursuivent la pratique de l'art de la communication. Les cours I et II sont d'une durée de six et sept jours respectivement et sont répartis sur une période de trois semaines.

En plus des deux cours "Perfectionnement en administration I et II" donnés aux usines, des contremaîtres participent annuellement à des "Laboratoires de relations humaines" d'une durée de deux semaines, en résidence. Le stage en dynamique de groupe (T-group) est le véhicule principal de ces "Laboratoires" organisés à l'intention des membres de la direction de tous les établissements du groupe Alcan.

5 — LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE

Entre la fin de 1961 et le début de 1964, presque tous les contremaîtres ont assisté à un cours d'introduction à l'économie. Ce cours était réparti en quinze séances hebdomadaires d'une demi-journée chacune. Il portait sur les théories de base de l'économie et sur la description du système économique dans lequel l'industrie nord-américaine évolue. La majeure partie du cours traitait d'événements courants dans l'économie nationale et internationale. Afin d'informer le mieux possible les contremaîtres, chaque groupe qui assiste au cours de "Perfectionnement en administration II" passe deux jours additionnels à la revue des événements économiques qui se sont produits depuis 1964.

CONDITIONS DE RÉUSSITE POUR LA FORMATION

Si la participation aux programmes d'instruction et de formation des employés doit aboutir à un heureux résultat en ce qui

concerne les objectifs de la formation, de nombreuses conditions entrent en ligne de compte : des professeurs compétents et bien préparés, une sélection soignée des participants, des méthodes d'instruction dynamiques, des participants bien motivés, une définition claire des buts de la formation.

1 — PROFESSEURS COMPÉTENTS ET BIEN PRÉPARÉS

Les professeurs au cours de formation des contremaîtres, à Arvida, proviennent de plusieurs sources : les universités, les institutions locales de technologie et de CEGEP, la Commission scolaire et aussi la Compagnie Alcan. Nous avons appris, par expérience, qu'il ne suffit pas à un professeur d'être expert dans le sujet du cours. En classe, il doit faire preuve de grande compétence, être son auto-critique, consentir à renouveler son programme fréquemment et, par dessus tout, accepter le défi d'enseigner à des adultes en pleine maturité. Par exemple, nous attribuons le succès marquant remporté par le cours d'introduction à l'économie à la grande habileté du professeur. Il a su faire la présentation d'un sujet complexe et relativement aride de façon à captiver son auditoire, à tel point que les participants voient arriver la fin des cours avec regret. Quant aux professeurs d'expérience des commissions scolaires qui enseignent à nos contremaîtres, pour la première fois, nous avons tenu à leur intention, avec un excellent résultat d'ailleurs, des colloques d'orientation sur des méthodes d'enseignement que nous croyons appropriées aux contremaîtres-élèves. A nos propres spécialistes, ingénieurs, comptables et administrateurs, nous avons offert un cours de dix jours entiers sur les méthodes d'enseignement.

2 — SÉLECTION SOIGNÉE DES PARTICIPANTS

Nous avons mis tout en oeuvre pour établir les conditions préalables à l'introduction de nos programmes de formation. Pour le programme d'instruction de base, les nouveaux participants subissent un examen progressif en mathématiques afin de les placer au niveau approprié. Par la suite, le participant qui a passé avec succès ses examens accède au niveau supérieur. Quant à la participation aux programmes d'instruction technique, nous fixons en général un minimum de connaissances mathématiques alors que pour certains groupes, nous avons mis sur pied des

cours préparatoires de mathématiques. Pour le cours "Perfectionnement des cadres", nous exigeons des participants qu'ils aient un minimum d'instruction équivalent à la 8^e année et, en principe, ils ne doivent pas être âgés de plus de 45 ans. Nous n'exigeons pas de formation académique pour la participation aux programmes de "Relations humaines" et d'"Economie". Nous avons éprouvé quelques difficultés à appliquer certaines normes qui, soit dit en passant, sont un minimum. Cependant, nous croyons que ces normes sont essentielles si l'on veut que la formation soit efficace pour l'employeur et donne satisfaction au participant.

3 — MÉTHODES D'INSTRUCTION DYNAMIQUES

Dans nos programmes de formation, nous avons longuement insisté sur l'importance des méthodes d'instruction dynamiques. L'action et l'expérience du moment ont aussi été un facteur de grande valeur éducative. Dans ce contexte, qu'il nous soit permis de faire ici un rappel de la définition classique de l'apprentissage qui consiste en un changement de comportement résultant d'une expérience. L'apprentissage devrait permettre à l'élève d'acquérir le plus d'expérience possible dans le plus court délai. C'est ainsi que nous utilisons du matériel d'étude des cas, les exercices de simulation, le jeu du rôle et la dynamique des groupes comme méthodes de base pour la formation ; nous encourageons l'usage fréquent d'expériences et d'exercices pratiques, de questions orales et de périodes de retour en arrière dans les cours de base et de l'instruction technique.

4 — PARTICIPANTS BIEN MOTIVÉS

Puisque la motivation est une condition primordiale au succès du processus de l'éducation, nous attachons une grande importance à la bonne volonté des participants à assister aux cours. On n'exerce aucune pression pour les inciter à assister aux cours, on ne pénalise pas en cas de retrait. Les adultes veulent acquérir des connaissances qui leur serviront immédiatement ; c'est pourquoi le contexte des cours est le plus possible en étroite relation avec le travail. Par exemple, les participants aux cours de chimie et de physique visitent les secteurs appropriés des usines afin d'étudier l'application industrielle des théories qu'ils apprennent. Périodiquement, les professeurs des cours de relations humaines

passent quelque temps aux usines, en dehors des cours réguliers ; ils visitent des contremaîtres, soit par petits groupes ou individuellement pour discuter avec eux et les conseiller sur l'application de leurs nouvelles connaissances au travail. La motivation d'autres participants naît de la réalisation que certains cours leur sont d'une grande utilité dans leur vie personnelle. Normalement, l'assistance aux cours se maintient à un niveau élevé, soit à 80%, 90% ou plus de l'inscription, et ceci en dépit de la pression exercée par le travail régulier, les difficultés personnelles et la maladie.

5 — DÉFINITION CLAIRE DES BUTS DE LA FORMATION

Si l'apprentissage doit résulter en un changement de comportement, la définition des buts de la formation, en termes de comportement final, est une condition essentielle à l'efficacité de l'instruction et de la formation. Pour le coordonnateur de la formation, c'est là, et en maintes occasions, le pas le plus difficile à franchir dans la préparation de tout programme. Il définit le comportement final avec le supérieur qui, à l'origine, a demandé des cours de formation pour ses contremaîtres. De plus, il s'assure, plus particulièrement dans le cas de la formation en "Relations Humaines", que le supérieur comprend ce qu'impliquent pour son département les buts du cours. Il s'assure en outre que le professeur comprend bien que le comportement final est le but ultime de son cours. Avec le temps et l'expérience, nous avons réalisé que plus nous apprenons à exprimer avec précision les buts de la formation et de l'instruction en termes de ce que le participant saura ou comprendra ou accomplira et, aussi, en termes de ce que sera la qualité de son rendement à la fin du cours, plus nous connaissons de succès en dispensant des cours qui satisfont ses besoins et les nôtres.

RESSOURCES ET COÛT DE LA FORMATION

La petite ou la moyenne entreprise peut-elle se prévaloir d'un programme de formation et de développement d'employés à l'échelle que nous venons de décrire ? Dans la plupart des cas, la réponse est probablement "NON", si on a l'intention de mettre sur pied un programme complet d'instruction de base ou la conduite d'un "Laboratoire de relations humaines". La réponse peut

être "OUI", si on considère la disponibilité des ressources d'aujourd'hui comparativement à celles d'il y a quelques années.

1 — RESSOURCES

Mentionnons premièrement le Service de formation professionnelle des adultes du ministère de l'Éducation. C'est ce service qui administrait le Programme 4 de l'ancienne Entente fédérale-provinciale pour la formation professionnelle et qui, selon toute apparence, contribuera à l'administration de la nouvelle loi sur la Formation professionnelle des adultes. Aux usines d'Arvida, nous avons tiré profit, dans le passé, des dispositions du programme 4 pour la formation en industrie pour payer les honoraires des professeurs pour plusieurs cours, particulièrement dans les programmes d'instruction de base et d'instruction technique. De plus, ce même service nous a été d'un grand apport en nous fournissant des renseignements qui nous ont été fort utiles dans l'élaboration de nos plans de formation.

Deuxièmement, toute entreprise, quelle que soit son envergure, ne devrait jamais négliger les ressources aujourd'hui disponibles, en particulier dans les commissions scolaires régionales, les CEGEPS et les Instituts de Technologie. A notre connaissance, ces corps enseignants feront tout ce qui est en leur pouvoir pour fournir les cours appropriés aux besoins d'un employeur et de ses employés, ou encore d'employés en provenance d'un groupe de compagnies. Cependant, la définition claire des buts du cours est de première importance.

Troisièmement, il y a les organismes tels que COSE, les universités et les groupes d'experts-conseils qui offrent des colloques et des ateliers sur l'administration, les relations humaines et la dynamique de groupe, soit à des groupes d'employés d'une même entreprise ou à des participants de sources variées. Plus particulièrement digne de mention est l'effort déployé par ces organismes dans l'élaboration de programmes et d'activités pouvant vraiment satisfaire les besoins des participants, de même que ceux de l'entreprise dont ils font partie.

2 — LE COÛT

En plus des ressources, tout en y incluant le temps, l'autre facteur d'importance est le coût. Aux usines d'Arvida, nous

n'avons pas de règle fixe quant à la participation de l'employé à des cours, que ce soit sur son propre temps ou celui de la Compagnie. Cela dépend de facteurs tels que le besoin pressant d'un cours en vue d'un meilleur rendement au travail, la disponibilité des professeurs et des salles de classes et locaux de travail, la facilité pour un employé de se libérer de son travail régulier et enfin la nature du cours. Par exemple, dans les cours de formation en relations humaines, un minimum de deux ou trois jours entiers est plus rentable que le nombre d'heures équivalentes réparties sur plusieurs semaines. En effet, nous avons constaté que les employés participent aux cours sur le temps d'emploi de la Compagnie dans une proportion très légèrement supérieure à 50%. Le reste du temps consacré à des activités de formation se situe après cinq heures ou le samedi matin.

Le coût immédiat est variable. Les contremaîtres sont payés mensuellement et ne perdent aucun salaire quand ils assistent à un cours. Tous ne sont pas remplacés quand ils suivent un cours. Lorsque les participants sont remplacés à leur travail l'entreprise fait face naturellement à une dépense additionnelle. Les honoraires des professeurs et les fournitures de classe représentent la majeure partie du coût des cours. On trouvera au tableau suivant quelques exemples du coût par heure/élève, excluant le salaire du participant et les frais généraux.

On peut trouver un autre indice du coût des cours en tenant compte de ceux auxquels participent les employés, de leur propre initiative et sur leur temps personnel. Lorsque la Compagnie juge que le ou les cours profitent aux employés dans leur travail, elle leur rembourse 50% de tous les frais d'honoraires des professeurs et des livres, à condition, qu'avec preuve à l'appui, ils aient complété le cours avec succès. La moyenne du coût de remboursement des frais a été sensiblement la même depuis quelques années ; elle s'est maintenue à \$22.50 par année par candidat. Le remboursement minimum est de \$5 et il n'existe pas de plafonnement quant au remboursement maximum.

En terminant, nous aimerions démontrer, à titre d'essai bien sûr, qu'aujourd'hui, même la petite entreprise aux ressources modestes peut offrir à ses employés une formation et un développement de bonne qualité, non par la création de programmes onéreux

de la part de l'entreprise, mais par l'utilisation des ressources extérieures.

TABEAU : HEURES DE FORMATION, NOMBRE DE PARTICIPANTS ET COÛTS

	Nombre d'heures	Moyenne des participants aux classes	Moyenne du coût des honoraires et fournitures par heure/élève
<i>Instruction de base</i>	192	18	\$0.60
<i>Instruction technique</i>			
i.e. — soudure d'aluminium	40	12	4.00
— hydraulique	42	16	0.55
<i>Relations humaines</i>			
i.e. perfectionnement en administration	35	30	4.00
<i>Administration</i>			
i.e. cours de formation des cadres	280	16	0.35

ÉVALUATION

Jusqu'ici, nous avons très peu parlé du rendement par rapport au temps et à l'argent investi dans la formation et le développement de nos 500 contremaîtres. Cet investissement contribue-t-il de façon tangible à la solution de nos problèmes de main-d'oeuvre aux usines d'Arvida ? Nous avons très peu de données quantitatives qui nous permettent de répondre à la question et, en grande partie, nous devons compter sur les perceptions et observations de notre personnel de direction et de nos contremaîtres eux-mêmes. En premier lieu, nous désirons rappeler que pratiquement le seul roulement de personnel au sein du groupe ne s'est produit que par la retraite ou les décès et que la Compagnie a continué à recruter les nouveaux contremaîtres en grande partie à la même source, comme dans le passé, soit chez les employés payés à l'heure. Cependant, nous avons déjà noté que la moyenne d'instruction de base de tout le groupe a augmenté à l'équivalent d'un niveau de plus depuis 1962, soit de la 7^e à la 8^e année. Plus de contremaîtres qu'autrefois comprennent les procédés chimiques et électrochimiques relativement compliqués. Selon toute apparence, d'autres se sentent très à l'aise face à une ordinatrice. Il est évident

que chez les contremaîtres eux-mêmes, on décèle une facilité accrue quand il s'agit de discuter des problèmes opérationnels avec des ingénieurs professionnels ou des chimistes. Les surintendants nous rapportent que certains contremaîtres semblent comprendre beaucoup mieux leur rôle de surveillance et exercer leur autorité plus efficacement depuis qu'ils ont assisté à des cours de formation. Les contremaîtres nous disent qu'il leur est plus facile de communiquer avec leurs supérieurs et leurs subalternes et d'obtenir la coopération de ces derniers. Ils prétendent être plus compétents dans l'analyse d'un problème afin d'arriver à une décision sensée. Plus fréquemment qu'autrefois, les contremaîtres sont appelés à collaborer avec la direction supérieure dans la solution de problèmes et la prise de décisions ; ils font montre de beaucoup plus d'habileté dans la contribution qu'ils y apportent.

Nous voudrions être prudents en attribuant le mérite de ces améliorations uniquement à la formation. Cependant, nous croyons pouvoir revendiquer en toute confiance que développer simultanément l'instruction et la formation technique, administrative et humaine de nos contremaîtres a été un facteur de la plus haute importance. De plus, nous croyons en toute justice pouvoir affirmer que les connaissances accrues, la compréhension et l'habileté dont ce groupe a fait preuve ont elles aussi été des atouts importants. Ces atouts ont aidé à améliorer le climat psychologique, ainsi que les méthodes de travail aux usines d'Arvida.

**L'EXPÉRIENCE
DE
MARINE INDUSTRIE LIMITÉE**

Jacques Villeneuve*

*** Vice-président, Direction générale du personnel, Marine Industrie Limitée.**

Marine Industrie n'a pas, à proprement parler, d'expérience "formelle" dans le domaine de la formation professionnelle. Ce qui ne veut pas dire, bien entendu, qu'il ne s'est fait ou ne se fait aucune formation à Marine Industrie. Les succès des chantiers maritimes de Sorel au cours des vingt-cinq dernières années prouvent d'ailleurs le contraire. La formation continue qui se fait à Marine trouve sa source, d'une part dans les contacts quotidiens entre patrons et subalternes et, d'autre part, mais à un degré moindre, dans certains cours offerts ici et là à des groupes d'employés ou encore à l'occasion de séminaires ou de conférences que suivent certains individus, sans mentionner pour autant les lectures personnelles qui, lorsque bien dirigées, sont une excellente méthode de formation.

C'est à partir de cette constatation toute simple que la Direction Générale du Personnel de Marine décidait, il y a quelques mois, de situer toutes les activités de formation dans un cadre précis, c'est-à-dire de les structurer de telle sorte que, chaque employé, et surtout le personnel de cadres, comprenne davantage son rôle, qu'il le joue plus efficacement et que, ce faisant, il se prépare à assumer de plus grandes responsabilités le moment venu.

PRINCIPALES RAISONS MOTIVANT L'ORGANISATION D'UN PROGRAMME FORMEL

Plusieurs raisons nous incitaient à lancer formellement un programme de formation à Marine, les principales étant les suivantes :

- augmenter la productivité du personnel, à tous les niveaux de l'organisation, et cela afin de faire face à la concurrence d'aujourd'hui et de demain;
- créer chez tout le personnel prêt à se développer un sentiment de sécurité d'emploi. Il est bien connu, en effet, que ceux qui ne sont pas formés ou qui le sont mal sont les premiers à être éliminés par la mécanisation ou les changements technologiques;
- intégrer davantage l'employé à la vie de l'entreprise;

- préparer la relève du personnel de cadres, du personnel technique, du personnel de bureau et d'usine.

POLITIQUE DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Notre premier geste fut de mettre par écrit la philosophie ou la politique de Marine dans le domaine de la formation professionnelle. Le point capital de cette philosophie se résume ainsi : se revalorise celui qui prend les moyens pour le faire. Le Président, M. Gérard Filion, approuva cette politique au début d'août 1967. Elle fut alors diffusée parmi tout le personnel de cadres ainsi que parmi les représentants syndicaux le 21 du même mois. Cette politique se définit ainsi :

1 — OBJECTIFS

Parmi les projets à réaliser pour assurer la croissance continue de Marine Industrie Limitée et ses filiales, il en est un qui retiendra fréquemment l'attention de la Direction au cours des années à venir : celui de préparer, à tous les niveaux de l'organisation, le personnel qualifié dont Marine et ses filiales auront besoin dans les cinq ou dix prochaines années. En d'autres termes, le fond du problème de la formation professionnelle au niveau d'une entreprise comme Marine c'est d'en arriver à des programmes de formation ou de recyclage qui rendent sa main-d'oeuvre facilement adaptable au milieu technologique dans lequel elle évolue. Les objectifs d'une telle politique se formulent concrètement de la façon suivante :

- développer les capacités professionnelles du travailleur, qu'il soit ouvrier, collet blanc ou professionnel;
- chercher la meilleure utilisation des ressources humaines de la Compagnie de façon à répondre à ses besoins.

2 — CONDITIONS DE SUCCÈS D'UNE TELLE POLITIQUE

Mais comment s'y prendre pour réaliser, d'une manière pratique, les objectifs ci-haut mentionnés et pour que Marine et ses filiales offrent réellement un programme de formation professionnelle efficace ? L'expérience démontre que les conditions de succès d'une telle politique sont les suivantes :

1 — EXIGENCES POUR LA DIRECTION

a) La haute Direction doit constamment planifier ses ressources en se posant trois questions précises : où en est l'entreprise

en ressources humaines, financières, matérielles (usine, équipement, machines) et en recherche et développement de ses produits; où l'entreprise veut-elle aller dans ces domaines et, finalement, comment l'entreprise atteindra-t-elle ses objectifs ?

b) La haute Direction doit être convaincue de l'importance d'élaborer un plan de perfectionnement des hommes. Il est évident qu'en créant la Direction Générale du Personnel, Marine Industrie manifestait ouvertement son intention de mettre en vigueur un tel programme.

c) Il appartient aux cadres supérieurs et intermédiaires de créer le **climat** nécessaire à tout effort de perfectionnement, d'abord en se perfectionnant eux-mêmes et, ensuite, en encourageant leurs subalternes à les imiter. Les grandes entreprises qui connaissent le succès dans leurs programmes de perfectionnement présentent presque toutes cette caractéristique d'avoir dirigé les premiers efforts vers les échelons supérieurs et intermédiaires — c'est-à-dire les échelons les plus élevés — de la Direction. En effet, quoi de plus convaincant et de plus stimulant pour le subalterne que de voir son supérieur participer à de tels efforts de formation.

d) La Direction doit mettre l'accent sur "la formation par l'exercice même du métier ou de la profession" (training-on-the-job), laquelle est éminemment rentable, plutôt que d'investir des sommes importantes dans toutes sortes de cours. En effet, une grande partie du savoir qu'un programme de formation professionnelle doit communiquer aux intéressés se trouve à l'intérieur même de l'entreprise.

e) Les cadres doivent se rendre compte qu'ils se doivent à eux-mêmes et à leur Compagnie de préparer des hommes capables de les remplacer le moment venu.

f) La Compagnie doit, au niveau de chaque usine ou division, confier la coordination d'un tel programme à un individu qualifié relevant de la Direction Générale du Personnel. Les tâches essentielles de ce dernier sont :

- **diagnostiquer les besoins** de formation aux niveaux des chefs de service, des professionnels spécialisés, des techniciens et collets blancs, des hommes de métiers spécialisés et non spécialisés. Pourquoi cette première étape ? Parce que la formation, dans l'en-

treprise, est intimement liée aux divers postes de travail à remplir. En d'autres termes, il faut combler la différence entre le niveau de formation requis pour un tel poste et le personnel disponible pour ce poste. Cet inventaire des postes et des individus exige du temps, mais constitue la pierre angulaire de toute politique patronale de la main-d'oeuvre au niveau de l'entreprise.

- utiliser les **moyens ou méthodes de formation** qui permettent d'atteindre efficacement les buts fixés au coût le plus bas. Plusieurs moyens sont employés : perfectionnement par l'expérience ou par l'exercice du poste, stages en usine, études de cas, administration par objectifs et critères de rendement, séminaires, cours à l'extérieur, politique d'évaluation du personnel, . . . etc.
- **associer aux programmes de formation, le syndicat et les cadres** afin de faciliter la communication dans l'entreprise.
- obtenir également le **concours des éducateurs et autorités scolaires et gouvernementales** de la région afin d'organiser un échange systématique de renseignements sur l'aide qu'ils peuvent nous apporter ainsi que les tendances fondamentales des besoins futurs de main-d'oeuvre dans la localité où se trouve située l'entreprise.
- soumettre annuellement à l'approbation de la Direction les dépenses prévues pour mettre en vigueur certains programmes de perfectionnement.
- voir à ce que tout nouvel employé, et spécialement au niveau des cadres, en soit un de calibre supérieur sur lequel la Compagnie peut compter dans les années à venir. Dans un programme de perfectionnement des cadres, le recrutement d'hommes compétents est un point capital.

2 — EXIGENCES POUR LES EMPLOYÉS

a) Tant du côté du personnel syndiqué que du personnel administratif non syndiqué et des cadres, tous doivent réaliser

que si, d'une part, il appartient à la Compagnie de créer le climat propice à l'éclosion des talents de chacun, d'autre part, l'acquisition de connaissances nouvelles et l'épanouissement des facultés de penser sont **d'abord et avant tout la responsabilité de chaque individu**. Il appartient à chacun de prendre charge de sa propre formation.

b) Les employés ne doivent pas maintenir une attitude rétrograde vis-à-vis l'automatisation, mais plutôt voir dans les nouvelles tâches créées par le progrès technique des moyens d'améliorer leur sort en augmentant la productivité de la Compagnie.

c) Les employés doivent comprendre qu'une entreprise ne peut assumer seule la responsabilité de la formation de son personnel. Les syndicats, les pouvoirs publics, les universités et les corps intermédiaires doivent collaborer à l'élaboration de ces programmes. C'est par cette participation active que les employés, à tous les niveaux de l'organisation, seront mis en face de problèmes concrets et pourront ainsi aider la Compagnie à les résoudre.

3 — AVANTAGES D'UNE TELLE POLITIQUE

Les avantages d'une telle politique sont multiples, le principal étant qu'elle permettra à la Compagnie d'accroître sa productivité afin de faire face à la concurrence.

RESSOURCES HUMAINES À DÉVELOPPER

Toute politique, si claire soit-elle, ne suffit pas en elle-même à assurer le succès d'un programme. Il faut ensuite penser et préparer des programmes pratiques répondant aux besoins des cadres supérieurs, des cadres intermédiaires, du personnel de bureau et du personnel d'usine.

1 — PERSONNEL SYNDIQUÉ D'USINE ET DE BUREAU

Les programmes de formation, formation technique ou formation générale, s'appliquant au personnel d'usine et de bureau ont été élaborés avec le syndicat et les responsables de la main-d'oeuvre des gouvernements d'Ottawa et de Québec. Tous ces programmes continueront d'être ainsi élaborés puisque cette collaboration "syndicat-patron-Etat", est la seule qui soit réelle-

ment rentable. Une entreprise qui n'associerait point le syndicat aux programmes de formation du personnel syndiqué perdrait tout simplement son temps. Quant à l'Etat, c'est à lui de prendre charge des programmes de rattrapage scolaire et de recyclage professionnel. En d'autres termes, c'est à l'Etat qu'il appartient d'abord d'offrir aux employés, par les écoles de métiers et de technologie, des possibilités de formation technique. Par la suite, la compagnie spécialise davantage ces individus à ses propres méthodes ou procédés de fabrication. Ce rôle supplétif de la compagnie n'exclut pas toutefois la possibilité, si une entreprise peut se le permettre financièrement, d'organiser des cours de culture générale.

2 — PERSONNEL DE CADRES

Dans le domaine de la formation des cadres supérieurs, intermédiaires et inférieurs, la majeure partie de cette formation est assurée par l'entreprise elle-même, qui doit reconnaître, au départ, que les exigences de la fonction des cadres se situent à trois niveaux : technique ou administratif, humain et conceptuel. En conséquence, les programmes de formation doivent nécessairement tenir compte de ces exigences fondamentales :

- 1 — EXIGENCES TECHNIQUES ET ADMINISTRATIVES signifient la nécessité, pour un administrateur, de connaissances spécialisées de certaines méthodes ou outils de gestion administrative.
- 2 — EXIGENCES HUMAINES (ou aptitude humaine) signifie la capacité de travailler efficacement à l'intérieur d'un groupe. Cette aptitude que doit posséder l'administrateur doit permettre aux individus de donner toute leur mesure. Ici se situe tout le problème de la motivation.
- 3 — L'APTITUDE À LA CONCEPTUALISATION est l'habileté à voir l'entreprise comme un tout, c'est-à-dire à reconnaître l'interdépendance des fonctions administratives et la facilité de situer l'entreprise par rapport au milieu économique, politique et social.

DE LA THÉORIE À L'ACTION

Tout ceci est bien beau à dire, mais comment transposer ces principes ou théories sur le plan de l'action pratique ? Comment

convaincre les cadres qu'ils sont réellement les grands responsables de la formation de leur personnel? Voici à peu près le langage que nous tenions aux cadres de Marine et de quelques-unes de ses filiales, le 14 février dernier, à Sorel.

1 — POURQUOI LANCER UN PROGRAMME DE FORMATION DES CADRES À MARINE ET DANS SES FILIALES ?

Pour au moins six raisons principales, auxquelles vous et moi pourrions en ajouter plusieurs autres.

- 1 - Pour rencontrer les objectifs de la haute administration, qui sont de faire des ateliers et chantiers maritimes de Sorel les meilleurs au Québec et au Canada.
Le même idéal s'applique aussi bien dans le cas des filiales. Cet idéal ou cet objectif ne pourra être atteint qu'avec des hommes de calibre supérieur à celui de tous nos concurrents, quels qu'ils soient.
- 2 - Parce que le groupe Marine est, au sein de la Société Générale de Financement, le groupe le plus imposant. Il doit donc, par le dynamisme et la compétence de ses cadres, donner le ton à toutes les autres filiales de la S.G.F.
- 3 - Parce que dans le contexte québécois, nous sommes la première entreprise privée canadienne-française, avec les 4,500 employés du groupe Marine. Il est donc du meilleur intérêt de tous les Québécois, qu'ils soient de langue française ou anglaise, et de l'économie du Québec, de développer M.I.L. et ses filiales à la limite du possible.
- 4 - Parce que le but même de l'entreprise évolue. A la notion de profit s'ajoute maintenant le souci du progrès social, ce qui signifie que les dirigeants et cadres doivent de plus en plus, dans l'élaboration de leurs objectifs ou plans, tenir compte des aspirations nouvelles des travailleurs, ainsi que des impératifs de la localité dans laquelle l'entreprise évolue.
- 5 - Parce qu'un programme de formation des cadres met ces derniers dans un "état de réflexion" sur le rôle qu'ils jouent dans l'entreprise, sur leur propre style d'administration et celui de leurs subalternes.

Les cadres doivent apprendre à réfléchir en profondeur sur les problèmes qu'ils ont à résoudre, afin de mieux prévoir l'impact de leurs décisions sur le plan technique, administratif et humain.

- 6 - Parce que si, nous tous ici présents, réunissons, avec l'aide de nos collaborateurs et le support du personnel de bureau et d'usine, à développer le mieux possible notre capital humain, nous et nos familles, et eux et leurs familles, nous serons les premiers à bénéficier de cet état de choses.

Nous disons ceci parce qu'il est tout à fait normal, dans un milieu de travail quel qu'il soit, que les employés désirent et puissent rencontrer les objectifs de la Compagnie en même temps qu'ils cherchent à atteindre leur idéal et leurs ambitions personnelles. C'est d'ailleurs dans un tel climat que se sont développées les grandes entreprises et que se développeront les autres.

En d'autres termes, un climat d'entreprise qui n' "allie" pas les objectifs de la Compagnie à ceux des membres de l'organisation est voué à l'échec à plus ou moins brève échéance.

Par conséquent, un programme efficace de formation doit tendre non seulement à hausser la productivité et la rentabilité de l'entreprise, mais aussi à satisfaire davantage, au travail, les besoins physiques, psychologiques, intellectuels et moraux de l'individu.

D'ailleurs, un programme de formation bien dirigé enseigne au cadre ou au chef de service à regarder les choses par le haut, à accepter les événements avec sérénité et calme et à "se maintenir au-dessus de son ouvrage". Cette "attitude" de "dominer" les événements est sans contredit une des principales caractéristiques du vrai "leader".

2 — QU'EST-CE QUE "FORMER DES HOMMES"

DANS LE CONTEXTE DE L'ENTREPRISE MODERNE ?

Au niveau du personnel d'usine et de bureau, c'est préparer des ouvriers et des collets blancs plus techniquement aptes aux tâches d'aujourd'hui et de demain et plus conscients de leurs responsabilités dans leur milieu de travail.

Au niveau des cadres, c'est former non seulement de bons techniciens, mais aussi des chefs, c'est-à-dire susciter des esprits capables de comprendre et de diriger des départements ou de diriger des petites ou grandes affaires. C'est en somme, former des hommes à l'esprit ouvert.

Cet objectif rencontre très bien la définition même du mot "cadre" qui est toute personne attachée à une entreprise et appelée, par ses fonctions, à prendre ou à proposer toutes décisions susceptibles d'exercer une action sur l'évolution à long terme de cette entreprise.

Ici, nous citerons, et vous pourriez faire de même avec d'autres auteurs, Raymond Pailloux, directeur général d'I.B.M. en France : "Mes cadres sont de très bons techniciens, mais au fur et à mesure qu'ils montent dans la hiérarchie, j'ai besoin d'autre chose que de la technique, et mes cadres, à ce moment-là, ne l'ont pas... Lorsque je suis entré, jeune ingénieur, à la Compagnie, il y a plus de 25 ans, je faisais 85% de technique. Aujourd'hui, 85% de mon activité demande ce je ne sais quoi qui s'appelle probablement le perfectionnement ou la culture des cadres."

Joseph Basile, dans son livre intitulé "La formation culturelle des cadres et des dirigeants", complète la pensée de M. Pailloux en ajoutant ceci : "Former des cadres ou former des chefs dans l'entreprise, ce n'est pas joindre une richesse littéraire à une compétence scientifique, car ce ne serait là que de l'érudition. Ce n'est pas non plus acquérir uniquement un sens aigu de la psychologie dans l'action et l'art de commander, car alors la science du maniement des hommes ne serait que le code du parfait opportuniste." Qu'est-ce donc alors ? C'est faire la synthèse de tous ces efforts, soit l'art de communiquer, l'art de diriger un groupe, l'art de prendre des décisions, l'art de planifier, l'art de déléguer, ... etc., en un équilibre de jugement, de la volonté et de l'imagination.

Quel programme, alors, implanter pour réaliser cet équilibre chez la plupart d'entre nous ? En d'autres termes, quels sont les concepts, les principes, les idées et les techniques qu'il faut mettre en vigueur pour qu'un programme de formation des cadres soit vraiment efficace ?

La réponse à cette question doit se formuler sur deux plans différents : le plan des concepts et le plan des techniques ou méthodes.

3 — PROGRAMME PRATIQUE DE FORMATION DES CADRES

1 — AU NIVEAU DES PRINCIPES OU DES CONCEPTS

a) En premier lieu, la Compagnie doit avoir sa propre politique ou **philosophie** de formation professionnelle et de perfectionnement des cadres.

Cette politique, nous l'avons souligné au début, fut émise le 21 août 1967. Elle définit d'une manière claire et simple, du moins nous le croyons, les conditions de succès tant du côté de la Direction que du côté des employés. Cette politique implique surtout que le grand responsable de la formation du personnel est le chef de service lui-même et non le spécialiste en formation. C'est au chef de service qu'il incombe de préparer ceux qui plus tard le remplaceront, c'est aussi à lui d'analyser le rendement de son personnel et de faire les recommandations qu'il juge appropriées; tout ce travail se faisant, bien entendu, avec l'aide des représentants de la Direction Générale du Personnel.

b) En second lieu, la Compagnie doit définir ses **grands objectifs économiques et sociaux**. Ces grands objectifs apparaissent dans "Le Manuel d'Organisation" émis le 13 février 1967.

Au niveau de chaque usine, le Directeur Général doit ensuite fixer des objectifs précis qui canaliseront les efforts des cadres vers des buts communs pour l'année à venir. Cette étape fut franchie par le vice-président et directeur général des chantiers maritimes dans son mémo du 17 janvier 1968.

Les cadres doivent ensuite faire leurs, ces objectifs et mettre en action, dans leur **département** respectif, les mécanismes ou programmes d'action nécessaires à leur réalisation.

c) En troisième lieu, la Compagnie doit insister, d'abord et avant tout, sur la formation individuelle sur place, c'est-à-dire l'exercice même du métier ou de la profession. "C'est en forgeant

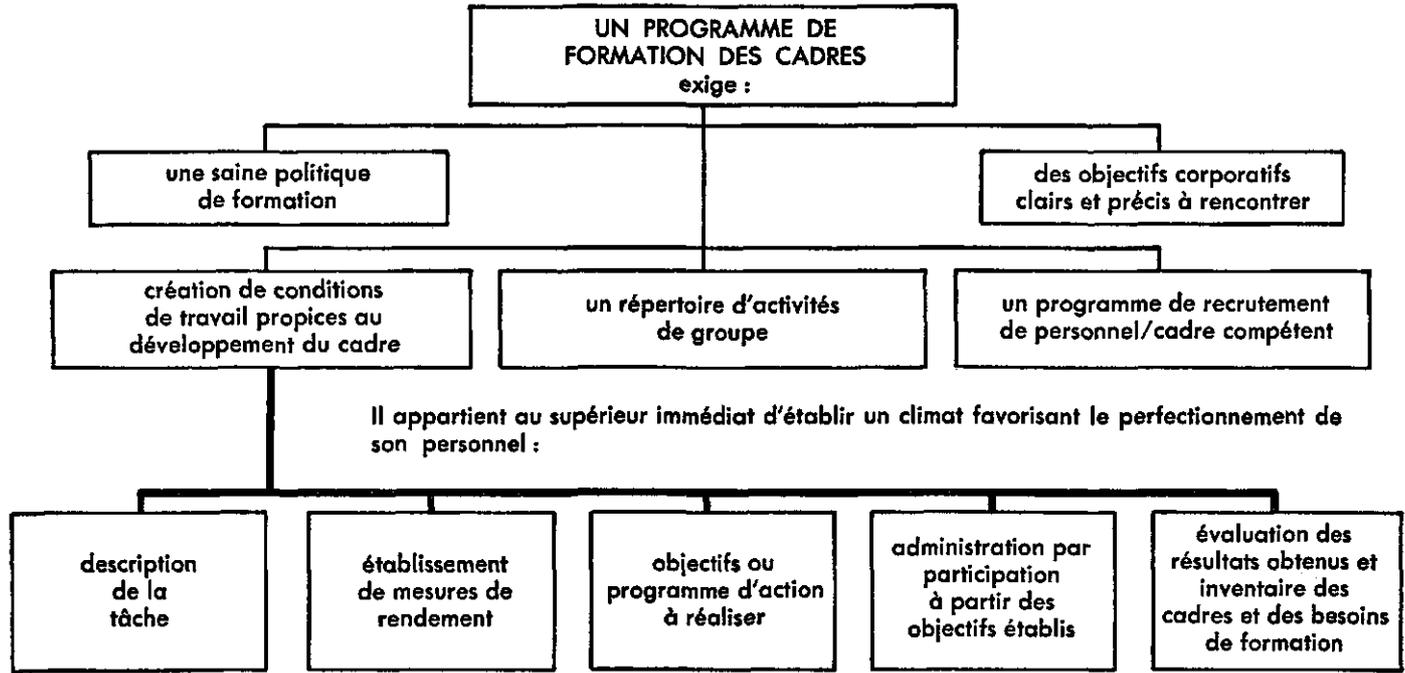
qu'on devient forgeron." C'est aussi en appliquant quotidiennement, dans l'exercice de sa fonction, de saines méthodes administratives, qu'on devient un bon administrateur.

d) A cette méthode de "development-on-the-job" doit nécessairement se greffer des activités de formation de groupe, hors des lieux de travail, dont la valeur réelle réside dans le fait que les participants peuvent y vivre des années d'expérience en quelques jours et qu'ils y prennent l'habitude de travailler en équipe. Du choc des idées jaillit la lumière : tel est substantiellement l'immense avantage de ces sessions de groupe.

Les deux premières caractéristiques d'un programme efficace de formation des cadres, soit une saine philosophie de la formation et des objectifs clairs à atteindre, créent l'ambiance ou le climat favorable au lancement du programme. Les troisième et quatrième caractéristiques, soit celles de mettre l'accent sur l'exercice de la fonction et les activités de formation de groupe, en exigeant des cadres qu'ils administrent par objectif, qu'ils aient des programmes d'action bien définis, qu'ils sachent déléguer les responsabilités et qu'ils manient l'art du leadership, cette troisième et cette quatrième caractéristiques assurent la continuité du programme parce qu'elles rapportent des dividendes tangibles tant à l'individu lui-même qu'à la Compagnie.

e) A ces quatre caractéristiques indispensables d'un programme efficace de formation des cadres s'en ajoute une cinquième et dernière, à savoir qu'il faut non seulement appliquer les principes et méthodes de perfectionnement aux cadres actuels, mais qu'il faut aussi penser à l'appliquer à tous ceux qui se joindront à l'organisation dans les années à venir. Ce qui revient à dire ceci : le recrutement d'un personnel ayant du potentiel à long terme prend une importance capitale dans un programme de formation des cadres puisque ce recrutement permettra d'assurer la relève de l'entreprise au cours des dix et vingt prochaines années.

Le schéma qui suit résume les cinq points ci-haut énumérés et montre comment doit s'effectuer la relation patron-subalterne pour assurer le perfectionnement des deux.



Ce système d'administration par objectif et de participation à l'administration offre les principaux avantages suivants :

- il permet la création de conditions telles que l'individu puisse le mieux atteindre ses propres buts par la poursuite de ceux de l'entreprise (Douglas McGregor);
- il comble le mieux les besoins transcendants de l'homme parce qu'il offre un défi continu à son intelligence et lui permet d'épanouir sa personnalité (Frédéric Herzberg).

2 — AU NIVEAU DES MÉTHODES OU DES ÉTAPES À FRANCHIR

Tout ceci ne peut se réaliser en deux jours, bien entendu ! Préparer "l'équipage" d'une usine pour affronter les problèmes complexes des dix prochaines années exige une méthode de travail réalisable en au moins cinq étapes :

- établissement d'un organigramme en fonction des tâches à exécuter et des hommes disponibles sur place ou ailleurs.
- établissement des besoins de formation. Il est essentiel que les cadres et certains spécialistes participent à l'inventaire de ces besoins.
- inventaire des postes et des individus. Cet inventaire permet de juger des connaissances du titulaire relativement aux exigences du poste confié et de constater de quelle manière il s'acquitte de ses fonctions. Cet inventaire permet aussi, éventuellement, de déterminer les notions que le chef de service doit acquérir.
- recherche des sources de formation (formation technique et formation générale des cadres), et du choix des procédés ou moyens à utiliser pour perfectionner les cadres.
- établissement du programme de formation de chaque individu et du programme de recrutement.

Chacune de ces étapes exige du temps, de la patience et du jugement.

CONCLUSIONS

Que reste-t-il encore à dire au sujet de la formation des cadres, sinon à tirer certaines conclusions, après avoir essayé d'exposer le plus clairement possible ce qu'est ou devrait être un programme efficace de formation des cadres. Les conclusions que nous tirons ou les commentaires que nous désirons faire en terminant sont les suivants :

- 1 — L'objectif constant de chaque cadre ou "manager", nous l'avons vu, doit être d'augmenter la production ou la productivité de l'usine ou des chantiers. C'est justement dans cette optique que nous parlons de formation. Un bon programme de formation implique nécessairement une amélioration des capacités productives de l'individu et, par voie de conséquence, une augmentation de la rentabilité de l'organisation.

- 2 — La formation doit être considérée par les cadres non comme un “pain-in-the-neck” mais bien comme une activité normale des cadres et de l’entreprise moderne.
- 3 — Les bénéfices que retirent les cadres d’un tel programme sont proportionnés aux efforts qu’ils déploient pour se perfectionner constamment. Se revalorise celui qui prend les moyens de le faire et décide, à un moment donné, dans son for intérieur, qu’il est d’abord et avant tout le grand responsable de sa formation et de sa compétence personnelle. Tout ce qu’une compagnie peut faire, c’est de mettre des moyens à la disposition des individus pour qu’ils puissent s’améliorer sur le plan technique, administratif et humain. Il appartient cependant à l’individu lui-même d’exploiter ces moyens, dans la plus large mesure possible, afin de pouvoir accéder à de nouvelles fonctions lui donnant de plus grandes responsabilités.
- 4 — Finalement, et c’est peut-être là la remarque la plus importante : le programme de perfectionnement des cadres, tel que nous l’envisageons, est un style d’administration, soit l’**administration par objectif**, ou si l’on veut, une méthode de travail qui est “la” méthode de travail par excellence ou “le” style d’administration par excellence. Si je me permets de faire une telle affirmation, ce n’est pas uniquement parce qu’on la trouve dans plusieurs livres et revues, mais d’abord parce que nous l’avons vécue et chez General Electric de Montréal et chez Johnson & Johnson. D’ailleurs, plusieurs autres grandes compagnies américaines utilisent ce style d’administration depuis des années et considèrent que c’est à peu près le seul style vraiment profitable, parce qu’il est basé sur le bon sens, la logique et qu’il devient, une fois bien implanté dans l’entreprise, ce qui peut prendre un bon cinq ans, “le” mode de vie administratif fondamental (ce que les Américains appellent “The Managing way of life”). Edward N. Hay & Associates, Conseillers en Administration de Toronto, viennent d’ailleurs confirmer dans leur dernier numéro de “Men & Management” que “Management by objectives” est le style d’administration le plus naturel et le plus pur qui soit

et qu'il est pratiqué, depuis au delà de vingt-cinq ans, par les meilleurs exécutifs aux Etats-Unis et au Canada.

- 5 — Marine Industrie se donne environ cinq ans pour voir les effets bénéfiques de ce programme de formation. Comme la haute direction supporte le programme avec enthousiasme, nous ne voyons point comment nous pourrions "manquer le bateau", même si nous avons plusieurs obstacles à surmonter au cours des deux ou trois prochaines années.

ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

POLITIQUE

- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, Chômage et évolution des structures, Genève (*Etudes et documents. Nouvelle série 65*), 1962, 242 p.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, *Emploi et croissance économique*, Genève, 1964, 255 p.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, *Services nationaux de l'emploi : Etats-Unis*, Genève, 1955, 187 p.
- CANADA - BUREAU FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE, *La main-d'oeuvre*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966, 8 p.
- CANADA - DEPARTMENT OF MANPOWER AND IMMIGRATION, *The Canada Newstart Program*, Ottawa, 1967, 18 p.
- CANADA - MINISTÈRE DU TRAVAIL - DIRECTION DE L'ÉCONOMIQUE ET DES RECHERCHES, *Les incidences de l'hiver sur la main-d'oeuvre au Canada ; un examen des variations saisonnières de l'emploi et du chômage au Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966, 44 p.
- CONGRÈS DES RELATIONS INDUSTRIELLES DE L'UNIVERSITÉ LAVAL XXI*, *Une politique globale de la main-d'oeuvre?*, Québec (ville), Presses de l'Université Laval, 1966, 165 p.
- CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, *Politiques et programmes gouvernementaux visant les problèmes d'adaptation de la main-d'oeuvre*, Montréal, Colloque national sur les relations patronales - ouvrières 21-22 novembre 1966, 24 p.
- DAVID Henry, *Manpower Policies for a Democratic Society : the final statement of council*, New York, National Manpower Council, Columbia University Press, 1965, 121 p.
- DENTON Frank T., Yoshiko Kasalara et al., *Population and Labour Force Projections to 1970*, Ottawa, Economic Council of Canada, 1965, 43 p. (staff study n° 1.)

- FOGEL Walter, KLEINGARTNER Archie, *Contemporary Labor Issues*, California, Wadsworth publishing Co., c1966, 464 p.
- FOWLER R.M., *Mémoire sur le chômage au Canada*, Montréal, Association Canadienne des Pâtes et Papiers, 1960, 15 p.
- FRIEDMAN Georges, NAVILLE Pierre et al., *Traité de sociologie du travail*, Paris, Armand Colin, 1964, 2 vol.
- HARTLE Douglas G., *The Employment Forecast Survey*, Toronto, University of Toronto Press, c1962, 153 p. (Canadian Studies in economics.)
- KEYS B.A. WRIGHT H.H., *La planification de la main-d'oeuvre dans l'industrie*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1966, 49 p.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *La politique du marché du travail en Suède*, Paris, 1963, 78 p.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Politique et programme de main-d'oeuvre au Canada*, Paris, 1966, 154 p.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Politique et programme de main-d'oeuvre aux Etats-Unis*, Paris, 1964, 228 p.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Prévisions de l'emploi*. Sessions d'études internationales sur les techniques de prévision de l'emploi, Bruxelles, Château de Kaïreveld, 4-7 juin 1962, Rapport final, Paris, 1963, 119 p.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Le projet régional méditerranéen : Yougoslavie*, Paris, 1965, 154 p.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES - DIVISION DES AFFAIRES SOCIALES, *Séminaire syndical international sur une politique active de la main-d'oeuvre, rapport final*, Paris, 1964, 183 p.

ORGANISATION EUROPÉENNE DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE - BUREAU DU PERSONNEL SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE, *Prévoir les cadres de demain*, Paris, 1960, 141 p.

PARNES Herbert S., *Forecasting Educational Needs for Economic and Social Development*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development, 1962, 113 p.

PORTER Elias H., *Manpower Development : the system training concept*, New York, Harper & Row, 1964, 138 p.

FORMATION

ARCHAMBAULT Guy, *Le perfectionnement des cadres, L'actualité économique*, 1966.

AMERICAN MANAGEMENT ASSOCIATION, *A Practical Operating Development Program, General Management Series*, n° 181.

ASSOCIATION FRANÇAISE POUR L'ACCROISSEMENT DE LA PRODUCTIVITÉ - SERVICE DE PSYCHOLOGIE APPLIQUÉE, *Evaluation des résultats d'une formation d'agents de maîtrise*, Paris, 1966, 7 vol.

BADGER Alfred, *Investing in People : The Marlow idea*, foreword by Lord Collison, London, G. Bles, 1966, 96 p.

BASILE Joseph, *La formation culturelle des cadres et des dirigeants*, Préface de Jean Guitton, Verviers (Belgique), Gérard, 1965, 159 p. (Marabout-service, économie moderne II.)

BELBIN R.M., *Méthodes de formation pour les travailleurs âgés*, Paris, Organisation de Coopération et de Développement économiques, 1965, 80 p.

BENIELLI Jean, *Pratique de la formation dans l'entreprise*, Préface de M. Merigot, Paris, Ed. d'organisation, c1964, 118 p.

CANADA - BUREAU FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE, DIVISION DE L'ÉDUCATION, *Formation sur place organisée dans quatre grandes industries*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965, 43 p.

- CANADA - MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DE L'IMMIGRATION, *Programme de recherches sur la formation au travail dans les régions en voie de développement*, Ottawa, 1966, 18 p.
- CARRARD A., *Le chef, sa formation et sa tâche*, Huitième édition, Neuchâtel, Delachaux, 1963, 95 p. (Bibliothèque professionnelle et sociale.)
- CENTRE INTERNATIONAL D'INFORMATION ET RECHERCHE SUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE, *Analyse de la documentation actuelle sur la formation professionnelle des travailleurs, des agents de maîtrise et des techniciens*, Genève, 1962, s.p.
- CENTRE UNIVERSITAIRE DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE, *Les attitudes des ingénieurs et cadres face à leur perfectionnement : Enquête réalisée dans la Région de Belfort-Montbéliard*, Nancy, 16 p.
- CLARK Harold F., SLOAN Harold S., *Classrooms on Main Street ; an account of specialty schools in the United States that train for work and leisure*, New York, Columbia University, Teachers College Press, 1966, 162 p.
- DAVID Henry, *Education and Manpower*, New York, Columbia University Press, 1960, 326 p.
- DAVID Marcel, *Pour un bilan de la formation ouvrière : enquête sur les principaux types d'expériences nationales*, Paris, Dalloz, 1967, 315 p.
- DEMARNE P., *L'entreprise et la culture générale*, Paris, Entreprise moderne d'édition, c1965, 147 p.
- DEMARNE Pierre, *Le perfectionnement des cadres en France et aux Etats-Unis*, avec la collaboration de Jean-Baptiste Jeener, Paris, Entreprise moderne d'édition, 1965, 196 p.
- DE WITT Nicholas, *Education and Professional Employment in the U.S.S.R.*, Washington, National Science Foundation 1961, 856 p.
- FUND FOR ADULT EDUCATION, *Toward the Liberally Educated Executive*, White plains, New York, 1957.

- HARBISON Frederick, MYERS Charles A., *Education, Manpower, and Economic Growth : strategies of human resource development*, Toronto, McGraw-Hill, c1964, 229 p. (McGraw-Hill series in international development.)
- HARTUNG Henri, *Pour une éducation permanente*, Paris, Fayard, 1966, 232 p.
- INSTITUT CANADIEN D'ÉDUCATION DES ADULTES, *Enquête sur le rôle de l'entreprise en éducation des adultes, pour l'année 1963*, Montréal, 1965, 2 vol. (Cahier d'information et de documentation, n° 20.)
- INSTITUT CANADIEN D'ÉDUCATION DES ADULTES, *Le rôle de l'entreprise en éducation des adultes. Rapport d'un colloque tenu à Montréal les 18-19-20 octobre 1965*. Montréal, 1965, 158 p.
- MAGUERES Charles, *La promotion technique du travailleur analphabète*, Préface par André Bouloche, Paris, Ed. Eyrolles, 1966, 151 p. (Langage de l'entreprise.)
- MARTIN Victor, *La formation professionnelle accélérée des adultes, étude comparative, ses objectifs, ses structures, ses programmes et méthodes, ses perspectives de développement*, Paris, Organisation de Coopération et de Développement économiques, 1965, 141 p.
- MUCCHIELLI Roger, *Modèles sociométriques et formation des cadres ; une méthode active de formation à la coopération et à la communication*, Paris, Presses Universitaires de France, 1963, 157 p.
- NAVILLE Pierre, *La formation professionnelle et l'école*, Paris, Presses Universitaires de France, 1948, 134 p.
- NEFF Kenneth L., *L'enseignement et le développement de la technologie humaine*, New York, International Editions, 1964, 64 p.
- OLEAN Sally J., *Changing Patterns in Continuing Education for Business*, Boston, Center for the study of liberal education for adults, c1967, 78 p.

- ORGANISATION EUROPÉENNE DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE - AGENCE EUROPÉENNE DE PRODUCTIVITÉ, *La formation professionnelle accélérée de la main-d'oeuvre non qualifiée ou semi-qualifiée*, Paris, 1960, 496 p.
- OTTAWA - MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DE L'IMMIGRATION, *La responsabilité intergouvernementale pour la formation de la main-d'oeuvre*. Notes pour une allocution de Tom Kent à la Conférence du Centenaire de l'Institut de gestion publique du Canada, Les cahiers de la main-d'oeuvre, supplément n° 5, 29 août 1967, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967, 21 p.
- PIGOTT Arthur V., *L'éducation et l'emploi*, Ottawa, Conférence canadienne sur l'éducation, 1962, 90 p. (étude n° 9.)
- PLATT W.J., *La formation des cadres, Techniques*, novembre-décembre 1967.
- ROSS Vincent, *Récupération scolaire et formation professionnelle des adultes : une expérience dans la Gaspésie et le Bas Saint-Laurent, 1964-1965 et 1965-1966*, Québec, Ministère de l'Éducation, 1957, 54 p. (Études et Documents 2.)
- STEPANEK Joseph E., *La formation des dirigeants des petites et moyennes entreprises, base du développement mondial*, Paris, éditions d'organisation, c1965, 231 p.
- TEBOW Hilda P., *Le perfectionnement du personnel, partie intégrante de l'administration*, Washington, Superintendent of Documents, U.S. Government Printing Office, 1959, 36 p.
- THORNTON A.H., BAYLISS F.J., *Adult Education and the Industrial Community*, London, N.I.A.E., c1965, 50 p.
- THUILLIER Guy, *La promotion sociale*, Paris, Presses Universitaires de France (Que sais-je, n° 1218), 1966, 126 p.
- VATIER Raymond, *Développement de l'entreprise et promotion des hommes*, Paris, Editions de l'entreprise moderne, c1960, 210 p.
- VENN Grant, *Man Education and Work : postsecondary vocational and technical education*, Washington, D.C., American Council on Education, 1967, c1964, 184 p.

VITELES Morris S., *Relations humaines et humanités pour la formation des cadres professionnels : valeur d'un programme d'études humaines pour les dirigeants, Le travail humain*, 1959, pp. 13-214.

ZIEL H.R., *Education and Productive Society*, Toronto, W.J. Gadge, c1965, 217 p.

QUELQUES REVUES TRAITANT FRÉQUEMMENT DES PROBLÈMES DE MAIN-D'OEUVRE

Harvard Business Review : Harvard Business School - Soldiers Field, Boston 63, Mass. - U.S.A.

Notre formation : 13, place de Villiers, Montreuil - France.

Office Administration : Southan Business Publication Ltd. - 1450, Don Mills Road, Don Mills - Ontario.

Projet : 14, rue d'Assas - Paris.

Québec Industriel : Publication Québec Industriel - 2055, rue Peel, Montréal - Québec.

Québec/Travail : publié par le Ministère du Travail - Québec.

Revue française des Affaires Sociales : publiée par le Ministère des Affaires Sociales - Paris.

Revue internationale du Travail : publiée par le Bureau International du Travail - Genève.

Sociologie du Travail : publiée par les Éditions du Seuil - Paris.

Technique : revue de formation professionnelle, publiée par le Ministère de l'Éducation - Québec.