

La formation professionnelle
de la main-d'oeuvre au Québec :
Une analyse économique

Par:

Elaine Bérard
Jean-Michel Cousineau

MARS 1993

DOCUMENT 93-01

Elaine Bérard est étudiante en rédaction de mémoire (M.Sc., relations industrielles) et assistante de recherche au C.R.D.E.
Jean-Michel Cousineau est professeur à l'École de relations industrielles de l'Université de Montréal et chercheur régulier au C.R.D.E.

Le texte produit dans ce document de recherche n'engage pas la responsabilité des auteurs. La diffusion de ce document est rendue possible grâce à une subvention du Fonds de recherche de l'École de relations industrielles.

RÉSUMÉ

Cet article pose un regard critique sur la formation de la main-d'oeuvre au Québec, dont la remise en question partielle tout au moins de la gratuité scolaire et s'interroge à savoir, à qui doit être confiée cette responsabilité et quels sont les moyens les plus efficaces pour y arriver.

Les choix et interventions publics effectués ces trente dernières années en matière d'éducation sont exposés et discutés à la lumière de la théorie économique du bien-être (Welfare Theory) et de la théorie des choix politiques (Public Choice). Bien que le rôle de l'État se conforme assez largement aux prescriptions théoriques, le monopole gouvernemental de l'éducation et de la formation ne peut quant à lui se justifier économiquement: comme il en est de tout monopole qu'il soit privé ou public, on s'attend à ce que les coûts pour un même service soient plus élevés qu'en situation de concurrence. Il est alors proposé de confier la responsabilité de la formation au marché, en adoptant la formule des bons de formation (vouchers). Comme elle est une subvention au marché plutôt qu'au capital, aux plus démunis plutôt qu'aux détenteurs de rentes et à la concurrence plutôt qu'aux monopoles d'État, cette formule a pour principal avantage de combiner les objectifs d'efficacité à ceux de l'équité.

La formation professionnelle de la main-d'oeuvre fait l'objet depuis déjà un certain nombre d'années d'un large consensus au Québec. Tout d'abord en tant qu'objet de rapatriement de ce pouvoir, puis en tant que politique active visant à résorber un taux de chômage déjà très élevé (12.9 % au moment où nous écrivons ces lignes) et, finalement, en tant qu'outil privilégié pour assurer la croissance, le développement économique et la compétitivité internationale de l'économie québécoise. Nul ne doute que les enjeux sont importants et que la formation professionnelle tient, à ces égards, un rôle déterminant.

Du point de vue de l'analyse économique toutefois, le problème ne se situe pas tant au niveau de la reconnaissance de l'objectif et de l'importance de la formation de la main-d'oeuvre dans et pour chacune de ces diverses dimensions, qu'à celui de savoir à qui on doit confier la responsabilité de cet objectif et comment on doit s'y prendre pour y arriver le plus efficacement possible. La formation professionnelle de la main d'oeuvre est une ressource rare et il faut, là comme ailleurs, ne pas la gaspiller. Cette étude a pour objet d'appliquer les connaissances de l'analyse économique du bien-être (Welfare Theory) et des décisions politiques (Public Choice) à l'évaluation des choix effectués par les politiciens et politiciennes au cours des 30 dernières années ainsi qu'à l'examen d'options ou d'alternatives qui s'avéreraient potentiellement supérieures. Il en ressort premièrement que certaines décisions prises par le passé ont pu constituer des erreurs et qu'elles demandent, de nos jours, à être sérieusement réexaminées. Deuxièmement, il apparaît que les formules de partenariat récemment adoptées ont tout pour conduire à d'importants gaspillages de fonds publics et surtout à d'importantes distorsions dans l'économie québécoise. Troisièmement, il semble que seul un renversement de la situation en faveur des individus plutôt que des administrations, jumelé à la libéralisation de l'industrie de la formation conduise à l'efficacité et à la réalisation des objectifs recherchés.

La première section reprend les arguments invoqués par les gouvernements pour intervenir dans ce domaine. La deuxième section spécifie le rôle des marchés du travail et de la formation professionnelle dans le processus d'allocation et de réallocation des ressources humaines. La troisième section rappelle les principales raisons justifiant l'intervention de l'État. La quatrième section précise le lien entre ces raisons et les différents programmes et politiques adoptés par le passé. La cinquième section présente les limites de ces interventions et la dernière section discute des alternatives et des nouvelles initiatives proposées.

1. Les arguments invoqués par les gouvernements

Les arguments invoqués par les gouvernements pour justifier leurs interventions dans le domaine de la formation professionnelle sont, pour la plupart, de nature macro-économique: croissance économique, libéralisation des échanges, mondialisation des marchés, compétitivité internationale et changements technologiques¹. Ils ont en commun la notion de changements, puis de chômage, de perte d'emplois et de perte de revenus qui résultent de ces changements. En effet, la croissance économique, tout comme la libéralisation des échanges et la mondialisation des marchés signifient le délaissement de certaines activités de production moins productives au profit d'autres industries plus compétitives. Les changements technologiques, pour leur part, signifient la disparition de certains emplois pour d'autres emplois requérant habituellement des qualifications différentes. Tous ces changements génèrent, à leur tour, des besoins d'adaptation de la

¹Ce type d'arguments se retrouve tant dans L'énoncé de politique du Gouvernement du Québec (voir Gouvernement du Québec, 1991) que dans les rapports annuels de la Commission canadienne sur le marché du travail et la productivité (voir, entre autres, CCMP, 1990).

main-d'oeuvre et une demande politique pour la formation professionnelle qui apparaît alors comme la réponse la plus appropriée pour s'adapter à ces changements.

Ces arguments constituent, de toute évidence, des raisons pour lesquelles il devrait y avoir à la fois plus et mieux de formation. Ils ne constituent pas toutefois et en soi des raisons pour que le gouvernement intervienne davantage. Car, pour qu'il en soit ainsi, il faudrait démontrer 1) que les marchés sont incapables de gérer ces ajustements, 2) que le gouvernement peut faire mieux et 3) qu'il peut le faire dans un rapport bénéfices/coûts le plus avantageux pour l'ensemble de la société. Dans les sections qui suivent nous verrons successivement le rôle des marchés et les raisons qu'il faut invoquer pour que l'État intervienne.

2. Le rôle des marchés

En théorie, les marchés du travail ont pour rôle d'orienter et de réorienter le main-d'oeuvre là où les besoins sont changeants et là où la productivité du travail est la plus élevée. En pratique, ils le font par le biais de la mobilité interoccupationnelle, interindustrielle et interrégionale de la main-d'oeuvre.

Au niveau des choix occupationnels plus particulièrement, on postule tout d'abord que les individus s'orientent en fonction de ce qu'ils savent être leurs talents et leurs préférences d'une part, sous la contrainte, bien évidemment, des opportunités d'emplois et de rémunérations qui s'offrent sur le marché du travail d'autre part. Dans un second temps, on peut par la suite démontrer que ces mêmes individus opteront pour un certain type d'occupation pour autant que la différentielle de rémunération par rapport à leur meilleure alternative couvre les coûts associés à

l'acquisition de formation pour cette occupation². Dans ces conditions, s'il arrive que les occupations les plus en demande sur le marché du travail évoluent d'une manière prévisible à travers le temps, les choix s'effectueront en douceur et les ajustements se feront plus ou moins spontanément. S'il arrive, par contre, que les changements soient brusques et imprévus, cela se traduira tout d'abord par une rareté relative de main-d'oeuvre, puis par des salaires plus élevés dans les professions en pénurie, puis, finalement, par un plus grand nombre d'individus qui se formeront en vue d'occuper ces professions. Il est donc normal, dans ces conditions, qu'il y ait sur les marchés du travail des pénuries temporaires et localisées de main-d'oeuvre du côté des quantités, et des pressions inflationnistes sur les salaires du côté des prix. Personne n'est vraiment à l'abri des erreurs de prévision quant à l'évolution exacte de la structure industrielle et occupationnelle des emplois dans une économie. Ce qui importe n'est pas alors que le gouvernement intervienne, mais plutôt que les salaires s'ajustent aux pénuries puis que la main-d'oeuvre suive les signaux salariaux dans des délais raisonnables. Ces ajustements se font en partie chez les adultes qui réorientent leur carrière, mais encore en plus grand nombre chez les jeunes qui optent pour une première profession.

Mais, il n'y a pas que la mobilité inter-marché ou même inter-entreprise qui fait l'objet d'ajustements courants et réguliers sur les marchés du travail. La mobilité intra-entreprise est une autre donnée ou caractéristique fondamentale des économies industrielles modernes. Ce type de mobilité se produit dès qu'un employeur voit dans ses employés des possibilités de formation spécifique

²Dans les faits, les rendements prévus des études postsecondaires techniques ou universitaires s'avèrent largement profitables pour les individus. Les rendements internes se situent autour de 14% dans chacun des cas (pour les diplômés des CEGEP, Vaillancourt et Henriquest, 1986 et Vaillancourt 1992 pour les diplômés universitaires).

susceptible de générer des gains nets en termes de productivité. La formation spécifique est ici définie comme une activité de formation qui donne à l'employé des attributs productifs presque entièrement exclusifs à l'entreprise. Dans ces conditions, l'employé acceptera d'acquérir sa formation en retour de gains compensatoires primés une fois celle-ci complétée. L'employeur, pour sa part, acceptera de rémunérer l'employé pendant sa période de formation en échange de gains nets attendus de productivité, une fois la formation complétée.

3. Les raisons justifiant l'intervention de l'État

Les mécanismes décrits dans la section précédente assurent une certaine fluidité sur les marchés du travail. Fluidité qui est en mesure de répondre aux diverses sources de changements auxquelles nous avons déjà fait référence antérieurement. Ils le feront d'autant plus et mieux cependant que les individus puissent maintenir et développer leur capital humain de base et qu'il n'y ait pas de barrières qui s'interposent de façon à limiter artificiellement leurs choix d'emploi et de formation. Quatre raisons peuvent alors être invoquées pour justifier l'intervention de l'État, soit: 1) l'imperfection des marchés du capital face aux ajustements requis, 2) la discrimination sur les marchés du travail, 3) le manque d'incitations économiques et financières des entreprises pour la prise en charge de la formation générale et 4) l'insuffisance des revenus à l'égard du maintien et du développement de l'employabilité³.

S'il arrive, par exemple, qu'il soit rentable pour un individu d'occuper une certaine profession, qu'il en ait le talent, mais que

³Pour une revue exhaustive des raisons théoriques invoquées pour justifier l'intervention de l'État on peut se référer à Gunderson (1974), Mehmet (1970) et Newton (1977). Nous nous en sommes tenus ici aux raisons les plus importantes.

ses revenus et sa capacité d'emprunter l'empêchent d'assumer les coûts nécessaires à l'acquisition de cette formation, nous sommes devant une situation où une activité qui serait rentable à la fois pour cet individu et pour l'ensemble de la société (qui bénéficierait de sa productivité supérieure) ne se réalisera pas. L'État est donc justifié d'intervenir pour combler les revenus manquants et permettre la réalisation d'une transaction rentable pour l'ensemble de la collectivité.

La deuxième raison pour laquelle l'État est justifié d'intervenir est le cas où la discrimination à l'égard de certains groupes de main-d'oeuvre les empêchent ou les désincitent à se former là où ce serait bénéfique de le faire. La politique de main-d'oeuvre doit alors agir sur les deux fronts, i.e. travailler à former les personnes défavorisées sur le plan social, puis à lever simultanément les barrières discriminatoires.⁴

La troisième raison invoquée dans la littérature économique pour justifier l'intervention de l'État est la présence d'externalités positives non internalisées au niveau des entreprises. Ces externalités feraient en sorte que les entreprises ne seraient pas incitées à offrir la formation générale optimale nécessaire au bon fonctionnement de l'économie. En fait, il apparaît que les entreprises, unes à unes, n'ont aucun intérêt à offrir une formation qui pourrait servir à leurs compétiteurs sur le marché du travail. Elles en assumeraient les coûts alors que ce

⁴Selon Becker (1971), l'employeur qui exerce de la discrimination sur les marchés du travail peut difficilement en supporter les coûts autrement qu'en situation de concurrence imparfaite (par exemple, à productivité égale, payer les hommes plus cher que les femmes). En conséquence, l'arme la plus radicale pour éliminer les pratiques discriminatoires, passe par la libéralisation des marchés.

serait les concurrents qui en toucheraient les bénéficiaires⁵. L'État doit donc intervenir d'une certaine façon pour que ce genre de formation soit produit en quantité et en qualité suffisantes. Cela ne veut pas dire toutefois qu'il doit nécessairement confier la responsabilité de sa production à un monopole d'État. Cela veut dire qu'il doit s'assurer que l'offre de formation est bien présente et suffisamment souple et flexible pour répondre aux différents besoins de changements et d'adaptation.

La quatrième raison qui peut être invoquée pour que l'État intervienne s'approche de la première raison (insuffisance des revenus et imperfection du marché du capital) mais s'adresse à un objet différent. Elle se rapporte plus spécifiquement au maintien et au développement de l'employabilité chez les personnes en chômage de longue durée. Dans une économie de plein emploi, l'employabilité de la main-d'oeuvre est en partie garantie tout au moins par le maintien des habitudes de travail, des ajustements quotidiens, la mise-à-jour des connaissances, etc. Lorsqu'une part importante de la main-d'oeuvre est sans emploi sur une période relativement prolongée toutefois, le capital humain peut subir une certaine érosion qui peut, à son tour, limiter les opportunités et le développement de l'emploi en période de reprise de l'activité économique. Le maintien et le développement de l'employabilité s'apparentent alors au concept de demande optionnelle (option demand en anglais) qui permet de prévenir l'érosion du capital

⁵Ce "piratage" constitue de facto une raison explicitement invoquée par 25 % des entreprises pour justifier leurs réserves à l'égard de la prise en charge de la formation de la main-d'oeuvre (CCMTP 1990, p. 259). À noter toutefois qu'il existe diverses formes d'arrangements explicites (engagement à rester au service de l'entreprise pour une période minimale après la formation) ou implicites (fonds de pensions non transférables et autres avantages sociaux) qui limiteraient ce phénomène et qui font en sorte que les entreprises consacrent des ressources tant à la formation générale qu'à la formation spécifique de leur main-d'oeuvre (Larson et Blue, 1991 pour les données sur la question et Parsons, 1986 pour la théorie).

humain et de maintenir sinon de développer les habiletés et la motivation de la main-d'oeuvre en préparation de redressements futurs de la conjoncture. Dans la section suivante, nous verrons comment les différents gouvernements s'y sont pris en pratique pour répondre à ces différentes exigences.

4. Les politiques et les programmes de formation

Au cours des trente dernières années, pour parvenir à rencontrer les objectifs d'une formation professionnelle adéquate, les gouvernements québécois et canadien se sont largement impliqués dans le développement de services de formation. Le gouvernement canadien, tout d'abord, s'est le premier engagé dans la subvention directe d'institutions provinciales d'enseignements professionnels et techniques dès le début des années 60. Au Québec, il y eut la création du Ministère de l'Éducation (1964) qui a fait suite aux recommandations des Commissions Tremblay, Ryan et Parent, lesquelles ont contribué à réformer en profondeur les diverses institutions d'enseignement⁶. La formation professionnelle a été développée principalement dans le secteur public au niveau secondaire (réseau de "polyvalentes" avec secondaire long et secondaire court), puis il y eut la création des CEGEP (collèges d'enseignement général et professionnel) comportant deux ans d'études en sus du secondaire V pour la filière générale préparatoire à l'université et deux ou trois ans de formation pour la filière technique ou professionnelle. Finalement, il y eut, en 1968, la création d'une septième université: l'Université du Québec, qui visait, entre autres, à étendre le réseau universitaire à l'échelle des grandes régions du Québec. L'offre de formation a donc été élargie et modernisée très rapidement sous l'égide d'un

⁶Pour plus de détails sur la façon dont ces commissions ont pu influencer les institutions d'enseignement, c.f. Payeur (1991).

quasi monopole de l'État⁷.

Du côté de la demande par ailleurs, les frais de scolarité sont demeurés gratuits au primaire et au secondaire (manuels et fournitures gratuits) du secteur public. Au CEGEP, les frais d'inscription sont maintenus à un strict minimum (fournitures et équipements aux frais des étudiants). À l'échelle universitaire, des frais de scolarité sont demeurés exigibles, mais ils ont été maintenus au même niveau, i.e. sans indexation, du début des années 70 jusqu'à la fin des années 80. Le secteur privé de l'enseignement est toujours demeuré présent tant au niveau primaire, secondaire que collégial⁸. Des frais de scolarité y sont exigés mais une partie du coût total de fonctionnement est financée par le gouvernement du Québec⁹.

En vertu également de la théorie exposée dans la section précédente, un important système de prêts et bourses est venu se greffer aux politiques d'accessibilité pour venir en aide aux étudiants sur la base de leurs revenus et /ou de ceux de leurs parents. Les besoins des jeunes étaient donc subventionnés soit par la gratuité scolaire, soit par d'autres formes d'aide. Ceux des adultes ont commencé à l'être à partir de la fin des années 60.

⁷Plus récemment, le gouvernement du Québec adoptait un programme de crédits d'impôts pour les entreprises s'engageant dans des activités de formation approuvées. À ce jour, les normes d'approbation sont relativement restrictives et le programme n'a encore qu'une faible ampleur, mais il pourrait prendre une importance non négligeable dans les années à venir (Gouvernement du Québec, 1991).

⁸Les CEGEP ont remplacé le "cours classique" qui était donné dans des institutions privées et qui préparait essentiellement à des professions libérales.

⁹Le financement accordé à chaque institution privée équivaut à 75 % des fonds attribués aux établissements publics comparables. C.f. Gauthier (1992).

En effet, à partir de 1967, le gouvernement fédéral s'engageait dans un important financement de la formation des adultes ayant quitté le réseau scolaire depuis un certain temps (minimum 1 an)¹⁰. Ses activités ont été caractérisées par un financement à 100% d'allocations de subsistance versées aux différents bénéficiaires sélectionnés et triés par les fonctionnaires de son Ministère de la main-d'oeuvre, puis par l'achat aux provinces (et à l'industrie en beaucoup plus faible partie) de cours donnés en institutions.

En 1985, pour répondre aux diverses lacunes apparues à travers le temps, Emploi et Immigration Canada réformait en profondeur ses programmes sous le vocable de "Stratégie fédérale de planification de l'emploi"¹¹. Cette stratégie poursuivait deux buts: partager plus équitablement les responsabilités de formation entre le secteur privé et le gouvernement d'une part, et assurer l'égalité d'accès aux programmes de formation d'autre part. Ces principes ont été appliqués en vertu de 6 grands axes:

- . "Le développement de l'emploi" est une mesure d'employabilité qui vise les chômeurs de longue durée;
- . "L'intégration professionnelle" s'intéresse aux décrocheurs, aux femmes et aux minorités qui ont besoin d'aide pour (ré)intégrer le marché du travail;
- . "L'acquisition de compétences" offre aux travailleurs(euses) menacés de licenciement de se

¹⁰Selon le Conseil économique du Canada (1971), le Canada se classait depuis 1968, au second rang des pays industrialisés, derrière la Suède, en termes d'importance des dépenses publiques par tête de la population active pour la formation des adultes. Le Québec et les provinces Atlantiques pour leur part, bénéficiaient d'une quote-part plus élevée que la moyenne nationale.

¹¹Entre 1967 et 1985 on peut identifier sur la base de l'observation des postes budgétaires une phase intermédiaire où l'accent s'est déplacé vers la "création directe d'emplois", la formation en industrie et la réduction des pénuries (Goldman 1976, Ostry et Zaïdi 1979 et Sharpe 1990).

recycler. À cet effet, un fonds fiduciaire pour la formation financé par les employeurs, les travailleurs et une quote-part fédérale a été créé;

- "Le programme pénurie" est une aide aux employeurs désirant former leur personnel pour des postes où l'offre est insuffisante;
- Les collectivités durement touchées par un ralentissement économique peuvent se prévaloir d'une aide en vertu du programme de "développement des collectivités";
- Enfin, le programme "innovation" subventionne tout groupe ou particulier qui propose des solutions novatrices aux problèmes du marché du travail¹².

Au 1er septembre 1989 les déboursés fédéraux réalisés au Québec en vertu de ces programmes s'élevaient à quelque 400 millions de dollars (G. Fortin, 1990).

Le Québec pour sa part adoptait en 1969 sa propre Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'oeuvre. Cette Loi visait à donner à la Direction générale de la main-d'oeuvre (DGMO) un instrument de planification des qualifications de la main-d'oeuvre, de reclassement, ainsi que la responsabilité de mettre en application une politique de main-d'oeuvre proprement québécoise. Elle se distingue de la Loi fédérale à trois niveaux:

- (1) Elle est basée sur le principe de participation paritaire: les partenaires sociaux, i.e. l'État et les représentants des employeurs et des salariés,¹³ sont

¹²Pour une brève description de ces programmes et de leurs règles d'accessibilité, on peut se référer à Santé et Bien-être social Canada (1991).

¹³Il s'agit, entre autres, du Ministère du travail et de la Main-d'oeuvre, du Ministère de l'Éducation, de représentants des entreprises du secteur privé et des différentes centrales syndicales dont la FTQ (Fédération des travailleurs et des travailleuses du Québec) la CSN (Confédération des Syndicats Nationaux) et de la C.E.Q. (Centrales des enseignants et des enseignantes du Québec).

impliqués dans l'implantation et l'administration des programmes de formation;

- (2) Elle implique une décentralisation des responsabilités afin de se rapprocher des besoins locaux. Pour ce faire, des Commissions de formation professionnelle (CFP) ont été instituées dans une dizaine de régions. La Loi prévoyait également la mise sur pied de comités consultatifs régionaux afin d'informer la DGMO et les CFP des besoins locaux particuliers.
- (3) En matière de licenciements collectifs, l'article 45 de la loi oblige l'employeur concerné à aviser le Ministère de son intention de licencier afin qu'un comité de reclassement puisse être mis sur pied (Gouvernement du Québec, 1970).

En pratique, les programmes de formation de la main-d'oeuvre en provenance de fonds exclusivement provinciaux se sont surtout adressés au maintien et au développement de l'employabilité pour les bénéficiaires de la sécurité du revenu¹⁴. Cette "spécialisation" s'est tout d'abord traduite par des programmes de création d'emplois temporaires pour les désavantagés. Les initiatives de formation comme telle remontant essentiellement à 1984: rattrapage scolaire, stages en milieu de travail, retour aux études post-secondaires, etc. Au total, la participation financière du Québec en ces matières ainsi qu'aux programmes de Planification de l'Emploi s'élève à 179 millions de dollars pour l'année 1988-89 (G. Fortin, 1990).

¹⁴Cette "spécialisation" du Québec sera d'ailleurs mise en relief lors de la fusion du Ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre et du Ministère de la Sécurité du Revenu en 1981. Plus tard, c'est-à-dire en 1989, on parlera du Ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle.

En somme, et pour conclure cette section, on trouve que les politiques et les programmes de formation de la main-d'oeuvre au Québec se conforment assez largement au rôle attendu de l'État tel que décrit dans la section précédente à la différence près cependant que tout ou à peu près tout est gratuit plutôt que financé sur la base de prêts comme le suppose la théorie de l'imperfection des marchés du capital. En ce sens, il apparaît qu'une remise en cause des politiques de gratuité scolaire et de prix largement subventionnés s'impose et que ces politiques soient réorientées dans le sens de la vérité des prix d'une part et des tests de moyens d'autre part. En principe la gratuité ne devrait s'appliquer qu'aux individus et familles les plus démunis, des prêts avec partage des risques devraient être consentis aux autres pour lesquels le marché du capital est plus difficile d'accès, alors que les plus riches qui en ont les moyens devraient en payer le plein prix. La formation de la main-d'oeuvre étant une activité fort rentable pour la plupart des individus, il apparaît à la fois injuste et inefficace de la subventionner autrement que sur la base des principes d'équité et de chances égales pour tous et chacun, i.e. sur la base de leurs moyens. Cette éventualité devrait donc faire l'objet d'un réexamen indépendant de tout préjugé idéologique et des groupes d'intérêt qui en bénéficient le plus.

Par ailleurs, il n'était pas dit dans la section précédente que les fonctionnaires fédéraux ou provinciaux devaient être les seuls dépositaires des pleins pouvoirs en matière de sélection et d'orientation des candidats d'une part, et des occupations jugées d'"importance nationale" à privilégier sur le plan de la formation professionnelle d'autre part¹⁵. Il n'était pas davantage dit finalement que l'offre de formation devait être l'exclusivité ou la quasi-exclusivité du Ministère de l'Éducation au niveau provincial.

¹⁵Les clientèles étant possiblement en parties différentes (assurance-chômage dans un cas, aide sociale dans l'autre) on ne peut juger ici du degré de concurrence que se livrent les deux palliers de gouvernement.

Or, ces imperfections de marché ont pu, dans une certaine mesure, contribuer à limiter l'efficacité des interventions publiques. Dans la section suivante, nous verrons quelles ont été ces limites et en quoi les monopoles ou quasi-monopoles bureaucratiques et éducationnels peuvent être responsables de ces limites.

5. Les limites de l'intervention de l'État

Lorsqu'un bénéficiaire de l'assurance-chômage ou de l'aide sociale s'adresse au Ministère de l'Emploi et de l'Immigration (fédéral), la sélection de ce bénéficiaire ainsi que le programme de formation vers lequel il est orienté dépendent de l'Administration. Selon les critères de sélection et selon les règles et politiques de cette administration, le candidat sera ou non sélectionné et devra aller là où elle le dirige. C'est donc l'administration qui décide qui doit être formé et en quoi devrait consister sa formation. Le candidat ou la candidate est libre d'accepter ou de refuser mais ne peut recevoir de l'aide pour une formation de son choix qui n'entre pas dans les normes et politiques établies.

Le monopole de la sélection et de l'orientation des candidats à la formation professionnelle de la main-d'oeuvre par les fonctionnaires ne se justifie que dans l'hypothèse où ceux-ci seraient mieux placés que les individus eux-mêmes pour connaître leurs talents, leur motivation et leurs préférences, et donc plus à même de décider de leur orientation d'une part. Et, mieux connaître, d'autre part, les occupations qui sont en demande à moyen et à long terme. L'attitude est donc très paternaliste dans le premier cas. L'hypothèse implicite dans le second cas, est insoutenable. C'est une hypothèse insoutenable parce que la prévision des besoins futurs en termes occupationnels, dès qu'on dépasse le très court terme, est une activité qui ne peut mener qu'à une conclusion: l'incertitude.

Les événements passés ont très bien su le démontrer. En effet, les évaluations qui ont été menées sur le programme fédéral au cours des années 70 ont montré à cet égard qu'une part importante de la formation s'était réalisée dans des occupations qui n'étaient pas en pénurie et que les efforts de formation ne s'étaient pas traduits par la création nette d'emplois dans les provinces où le chômage était déjà élevé au point de départ¹⁶. Par ailleurs et un peu plus tard dans cette même décennie, le gouvernement fédéral alertait la population des besoins prévus à plus ou moins brève échéance pour de la main-d'oeuvre de type cols bleus qualifiés¹⁷ (contrairement aux appels de cols blancs pour le début des années 60), afin de permettre la réalisation attendue des méga-projets pétroliers ainsi que la croissance économique qui caractériseraient le début des années 80¹⁸. Parallèlement à ces appels, une infrastructure mathématique très sophistiquée combinée à une cueillette de plus en plus poussée et détaillée d'informations sur le marché du travail devait permettre de corriger les lacunes prévisionnelles formellement reconnues par les observateurs dans ce domaine.

Le début des années 80 a été caractérisé, comme on le sait, par la Grande récession, les cols bleus ont compté parmi les groupes les plus pénalisés comme c'est le cas en période de récession et les méga-projets ne se sont pas réalisés. La réforme du programme fédéral apportée en 1985 via les six axes de sa stratégie de "Planification de l'emploi" reconnaît implicitement cette série d'échecs. La nouvelle orientation est celle de programmes principalement voués à l'objectif d'équité: groupes cibles, personnes défavorisées, chômeurs de longue durée, etc. La

¹⁶Voir Ostry S. et M. Zaïdi (1989) pp. 170-184.

¹⁷Ajout en 1978-79 d'un programme fédéral de "Formation de la main-d'oeuvre en pénurie dans les métiers spécialisés" (FMPMS).

¹⁸À cet effet, voir le rapport Allmand (1980) et le rapport Dodge (1981).

preuve est pour ainsi dire faite que les gouvernements ne sont pas en meilleure position pour prévoir, sélectionner et orienter la main-d'oeuvre. Tout au plus peuvent-ils contribuer à l'informer des disponibilités immédiates et des prévisions futures ou peut-être même à la conseiller, mais pas à l'orienter. La position alternative est donc de supposer que, de façon générale, des individus bien informés et bien conseillés sont en meilleure position pour prendre les décisions les plus rationnelles à l'égard de leur propre orientation sur les marchés du travail¹⁹.

Par ailleurs, en confiant au Ministère de l'Éducation le pouvoir de déterminer les places, les cours et les programmes de formation, on a créé une façon de faire lourde sur le plan bureaucratique et détachée des intérêts sinon des compétences de ce réseau. En effet, il a pu être à l'avantage de ce Ministère d'offrir d'une part des cours là où existaient des disponibilités dans son propre réseau plutôt que là où se faisaient sentir les besoins sur les marchés du travail. Ce type de comportement peut expliquer, en combinaison avec les difficultés de prévisions, les erreurs d'orientation. D'autre part, comme une bonne partie des querelles fédérales-provinciales portait sur la distribution des pouvoirs, le Ministère de l'Éducation a pu asseoir le sien sur la garantie que plus de 90% des cours acceptés une année le seraient l'année suivante, ce qui nous apparaît tout le contraire de la flexibilité requise par les marchés du travail.

Enfin, comme il en est de tout monopole qu'il soit privé ou public, on s'attend à ce que les coûts pour un même service soient plus élevés qu'en situation de concurrence, en particulier en présence d'une main-d'oeuvre syndiquée (Cousineau et Girard, 1991). Dans le cas du secteur public, il faut ajouter également des présomptions à l'effet de certaines inefficacités d'une part,

¹⁹On suppose qu'il y a perte de bien-être lorsqu'on limite l'accessibilité ou les choix de la population.

et de production de services au-delà de ce qui serait justifié sur la plan économique et social d'autre part²⁰. Cette volonté de grandir en taille et en importance peut d'ailleurs s'être traduite par du financement d'individus ou, plus encore, d'entreprises qui auraient en tout ou en partie tout au moins, contribué par elles-mêmes à son financement par des méthodes qui également auraient été plus efficaces et possiblement moins coûteuses. On peut donc s'attendre pour toutes ces raisons, c'est-à-dire 1) perte de bien-être associé à la limitation des choix individuels, 2) conflit entre les intérêts du Ministère de l'Éducation et les besoins du marché, 3) lourdeur bureaucratique entraînant des rigidités, 4) excédent de services découlant d'un monopole public et 5) inefficacité du financement d'individus ou d'entreprises, à ce que les rapports bénéfices-coûts ne soient pas les plus avantageux sur le plan économique et social²¹.

²⁰En ce sens et paradoxalement, il pourrait donc exister une offre excédentaire de cours dans des secteurs comportant peu de débouchés, tout comme on peut observer des programmes de "création directe d'emplois" possiblement rentables à court terme sur le plan politique mais non sur le plan économique (Cooke et al., 1976).

²¹Il nous a été impossible de trouver des évaluations récentes des bénéfices et des coûts des programmes de formation professionnelle au Québec. Une des raisons de cette absence, et non la moindre, est que le champ de l'analyse bénéfices/coûts est présentement occupé par une discussion des problèmes méthodologiques que soulève ce type d'exercice en pratique. Les évaluations dont nous disposons remontent à la fin des années 60, début des années 70. Elles présentaient une image généralement positive des programmes fédéraux de l'époque dans leur ensemble (moins pour le Québec et les provinces Atlantiques où le chômage était le plus élevé), mais elles ont été rigoureusement contestées par la suite (Mehmet, 1970 et Gunderson, 1977). Pour un éclairage plus récent sur les difficultés rencontrées et les voies de solutions proposées, voir Riddell (1991). À noter finalement que le point que nous soulevons ne porte pas tant sur la valeur du ratio bénéfices/coûts des programmes que sur sa taille relative par rapport à une situation où ce ne serait pas l'État qui produirait ces services.

6. Des alternatives et des initiatives nouvelles

Avant d'entreprendre l'analyse des initiatives nouvelles et des alternatives qui se présentent, il convient de se résumer très brièvement. Premièrement, nous avons vu que les gouvernements invoquent l'idée du changement pour intervenir davantage, mais que le changement, en lui-même ne justifie pas en soit une telle intervention. Deuxièmement, nous avons vu que les marchés du travail peuvent très bien par eux-mêmes générer plus ou moins spontanément une large part des ajustements souhaités ou nécessaires. Troisièmement, nous avons vu que les marchés du travail, pour bien fonctionner, ont besoin de la complémentarité de l'État en raison principalement des imperfections du marché du capital pour les fins d'ajustement de la main-d'oeuvre, de la discrimination sur les marchés, du manque d'intérêt financier ou économique de la part des entreprises pour assurer la formation de la main-d'oeuvre en quantité et en qualité suffisantes et finalement, de l'insuffisance des revenus pour le maintien et le développement de l'employabilité. Quatrièmement, nous avons vu que l'État, en particulier les gouvernements fédéral et provincial ont beaucoup fait pour pallier les lacunes du marché, mais qu'ils ont pu commettre une première erreur en confondant gratuité scolaire et prix subventionné avec aide aux plus démunis et correction des imperfections du marché du capital d'une part et une deuxième erreur en s'arrogeant tous les pouvoirs de sélection et d'orientation autant des personnes que des cours. Cinquièmement, nous avons vu que ces imperfections de marché ont pu contribuer à expliquer certaines des inefficacités du système actuel. Si, dès lors, le problème est celui d'un manque de revenus pour certains éléments de la population d'un côté, et que, de l'autre côté, il faut rechercher l'efficacité dans la production des services requis, la formule de "vouchers" ou bons de formation apparaît la plus appropriée pour concilier à la fois les objectifs d'équité et d'efficacité.

La formule de "vouchers" ou bons de formation consiste essentiellement à octroyer à tous les individus qui satisfont à un critère objectif de moyens (e.g. bénéficiaires de l'aide sociale), un bon de formation d'une valeur équivalente au coût moyen (Becker 1992) par étudiant dans le réseau public actuel visant à leur faciliter l'accès à la formation de leur choix et par l'institution de leur choix. Les bénéficiaires de ce bon pourraient à la fois choisir le type de formation le plus prometteur pour leur avenir ainsi que l'institution, soit le secteur privé, soit le secteur public, soit l'entreprise elle-même, qui leur convient le mieux pour réaliser leurs aspirations.²² C'est une mesure qui paraît à la fois plus démocratique (plus grande accessibilité), plus équitable (l'argent, le pouvoir de l'argent et le pouvoir de décision reviennent aux plus défavorisés) et plus efficace que la formule actuelle. Elle brise les monopoles d'intérêts plus coûteux et inefficaces que sont le Ministère de l'Éducation d'une part et les Ministères de la Main-d'oeuvre d'autre part, et offre l'avantage d'une industrie en concurrence, diversifiée et souple qui a pour stricte mission (rémunératrice) de coordonner le monde de l'éducation avec celui de l'industrie dans sa fonction professionnelle ou occupationnelle²³. Cette formule est à comparer avec l'alternative la plus récente que nous proposons tant le gouvernement fédéral que le gouvernement provincial.

²²L'Angleterre a mis à l'essai une initiative similaire depuis avril 1991. Voir The Economist, 10 mars 1990, ainsi que Howard (1991).

²³Pour des individus disposant de revenus plus élevés, on peut proposer à l'instar du CCMTF (1990) une formule de REEF (régime enregistré d'épargne formation) qui permettrait de financer les besoins d'adaptation. Dans le même ordre d'idées, notons qu'en juin dernier, le gouvernement a annoncé un nouveau programme provincial qui disposera d'un budget de 100 millions par année et sera administré par le Mouvement Desjardins. SPRINT, Subventions et PRêts INDIVIDUELS aux Travailleurs, permet à un salarié de toucher 90% de son revenu d'emploi de la dernière année pour suivre des cours de perfectionnement à plein temps.

La formule proposée à ce jour par ces deux instances consiste essentiellement à définir une forme de partenariat qui vise une meilleure information et une meilleure concertation²⁴. Les partenaires (entreprises et syndicats principalement) disposeraient, désormais, de l'autorité pour recommander formellement au gouvernement les politiques et les programmes qu'il devrait mettre en oeuvre, puis, dans un second temps, ils auraient pour mission de gérer, d'administrer et d'ajuster ces programmes à l'échelle nationale et régionale, par l'entremise "d'un guichet unique"²⁵.

D'une part toutefois, il n'est pas certain que l'objectif d'information sera atteint. D'autre part, la formule de partenariat proposée comporte des risques de distorsions.

En ce qui a trait à l'information, il apparaît qu'une large partie de l'information qui est cruciale pour les fins de l'adaptation au changement ne soit ni dans les mains du gouvernement ni dans celles de leurs partenaires: qui aurait pu prévoir l'effondrement du mur de Berlin et la fin de la guerre froide entre les blocs de l'Est et de l'Ouest quelques années à l'avance, les deux chocs pétroliers de 1973 et de 1979, la réaction des autorités monétaires américaines au deuxième choc pétrolier? Et pourtant, il s'agit là d'événements qui ont constitué des points tournants dans le comportement de l'économie, la structure de production et les échanges commerciaux.

Deuxièmement, si on suppose que le secret industriel est une cache bien gardée, dans quel intérêt les entreprises révéleraient des besoins de main-d'oeuvre qui signaleraient à leurs concurrents

²⁴Stratégie de mise en valeur la main-d'oeuvre d'un côté et Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre de l'autre.

²⁵Voir à cet effet L'Énoncé de politique sur le développement de la main-d'oeuvre du Québec, Gouvernement du Québec, 1991.

des stratégies qui leur sont propres? Dans quel intérêt également, proposeraient-elles des politiques et des programmes, approuveraient des dépenses qui favoriseraient l'entrée de concurrents sur leur propre marché? Et, du côté syndical, on voit mal la façon dont ils procéderaient pour favoriser la concurrence de leurs membres par la création d'une offre de main-d'oeuvre abondante sur leur marché pouvant créer des pressions à la baisse sur le salaire de leurs membres, sans qu'il soit question en retour de chercher à les syndiquer également? La formation deviendrait-elle conditionnelle à la syndicalisation?

Troisièmement, la formule de partenariat adoptée signifie tout d'abord la dominance des grandes entreprises syndiquées qui versent des salaires élevés et rigides à l'entrée et qui contraignent, de la sorte, la quantité de formation spécifique donnée par ces dernières compte tenu du coût élevé de la formation lorsque celles-ci sont tenues de verser le plein salaire aux employés pendant leur apprentissage.

Comme par ailleurs, ces contraintes s'avèrent pénalisantes dans un contexte de concurrence plus vive, il apparaît que celles-ci risquent d'être plus menaçantes à l'avenir, d'où l'intérêt de faire payer par un autre (le gouvernement), des dépenses de formation qu'elles devraient elles-mêmes assumer afin de protéger, de la sorte, les rentes qu'elles partagent avec les syndicats. C'est ainsi qu'on peut mieux comprendre pourquoi les syndicats et les employeurs font front commun pour recommander formellement (en vertu des nouveaux pouvoirs qui leur ont été accordés) plus et encore plus de ressources²⁶. Cette observation concorde en tous

²⁶Voir le rapport et la lettre de recommandation des coprésidents de la CCMVMO (Commission canadienne de la mise en valeur de la main-d'oeuvre, 1991). Dans cette lettre il est clairement indiqué qu'il faut que davantage de fonds soient transférés à cet effet. Dans son Document de travail pour un "colloque sur la formation professionnelle", La FTQ (3 et 4 décembre 1990) prône un financement exclusif des employeurs et du gouvernement. La CSN

points à la prédiction de la théorie des choix publics à l'effet que la probabilité qu'une mesure ou une dépense soit adoptée par un gouvernement est d'autant plus grande que les bénéficiaires sont circonscrits à des groupes d'intérêt particuliers et que ses coûts sont étalés sur un plus grand ensemble. Mais l'élargissement du conseil d'administration à d'autres groupes ne changerait que peu de choses à la structure de base sinon que d'avoir à satisfaire ces groupes pour obtenir leur consentement, ce qui signifie des déboursés additionnels. En somme, la formule de partenariat appliquée au niveau fédéral, en voie de l'être au niveau provincial, est une garantie de déboursés additionnels et de nouvelles distorsions, sans contrepartie évidente du point de vue de l'efficacité. C'est, contrairement à la formule de bons de formation, une forme plus ou moins déguisée de subvention au capital dûment partagée avec les syndicats de ces entreprises. La formule de bons de formation est une subvention au marché plutôt qu'au capital, aux plus démunis plutôt qu'aux détenteurs de rentes et à la concurrence plutôt qu'aux monopoles d'État. Cette formule nous apparaît également découler plus directement des principes économiques de base auxquels nous avons eu recours tout au long de cette analyse. Elle répond mieux, à notre avis aux questions soulevées en introduction.

À la question de savoir à qui confier la responsabilité de la formation, la réponse qui est donnée est celle du marché. À la question de savoir comment, la réponse est: par la formule des bons de formation. Elle apparaît également moins coûteuse puisqu'une large partie des sommes impliquées ne représente qu'un transfert des dépenses actuellement effectuées par les administrations

(Mémoire sur la politique de Main-d'oeuvre Janvier 1992) favorise une taxe de 2% sur la masse salariale payée ou investie par les employeurs. Ces deux organismes soutiennent l'exclusivité du système public. Par ailleurs, le CPQ (La Presse, 2 mai 1992, p. A4) et en cela il est soutenu par la CEQ, exige des crédits d'impôts remboursables plus généreux pour compenser les frais d'accueil des stagiaires.

gouvernementales vers les individus directement, et que les sommes additionnelles, si besoin il y a, seraient engagées pour les fins recherchées. Pour toutes ces raisons, cette formule mérite, avec une certaine urgence, une attention qui ne lui a pas été accordée jusqu'à présent.

Références

- Allmand, Warren (1982), Du travail pour demain, Groupe d'étude sur les perspectives d'emploi pour les années 80, Ottawa, 1982.
- Becker, Gary S. (1992), The Adam Smith address: education, labor force quality and the economy, *Business Economics*, Janvier 1992, pp. 1 à 12.
- Becker, Gary S. (1971), The Economics of discrimination, 2nd éd., Chicago, University of Chicago Press, 1971.
- Commission canadienne sur le marché du travail et la productivité (1990), Rapport des groupes de travail sur la stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre, Ottawa, 1990.
- Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre (1991), Rapport sur le budget de 1992 pour les utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage, Ottawa, 1991, 15 pages.
- Conseil Économique du Canada (1971), L'État et la prise de décisions, Huitième exposé annuel, Septembre 1971.
- Cooke, P.A., C. Hodgins, G.V. Jump et C.J. Szabo (1976), L'impact économique des programmes publics axés sur le marché du travail, Conseil économique du Canada, Ottawa.
- Cousineau, Jean-Michel et Anne-Marie Girard (1991), "Public sector unions, government expenditures and the bureaucratic model", dans The Budget Maximizing Bureaucrat, A. Blais et S. Dion (éditeurs), University of Pittsburgh Press, 1991, pp. 257 à 302.
- Dodge, David (1981), L'évolution du marché du travail dans les années 1980, Emploi et Immigration Canada, juillet 81.
- Fortin, Ghislain (1990), "Développement des ressources humaines et formation de la main-d'oeuvre", ch. 9 dans Éducation et formation, J. A. Boulet F. Chabot-Plante, R. Laflamme et A. Paquet (éds), Association des économistes québécois, Montréal, pp. 127 à 134.
- Gauthier, Josée (1992), "L'École privée sur la place publique", dans *Options*, C.E.Q., printemps 1992, pp. 105-112.
- Goldman, Barbara (1976), New directions for Manpower Policy, C.D. Howe Research Institute, 1976.

- Gouvernement du Québec (1991), Partenaires pour un Québec compétent et compétitif, énoncé de politique sur le développement de la main-d'oeuvre, Ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du Revenu et de la Formation professionnelle, Québec, 1991, 85 pages.
- Gouvernement du Québec (1970), Rapport annuel 1969-1970, Ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre, Québec, 1970.
- Gunderson, Morley (1974), "The case for government supported training program", dans *Relations Industrielles*, vol. 29, no. 4, 1974, pp. 568-581.
- Gunderson, Morley (1977), "Evaluation of training", dans *International Journal of Social Economics*, vol. 4, 1977, pp. 2-23.
- Howard, Michael (1991), "Training credits", *International Journal of Manpower*, vol. 12, no. 4, pp. 3 à 4.
- Larson, Peter E. et Matthew W. Blue (1991), Training and development 1990: expenditures and policies, Report 67-91, Conference Board of Canada Report from the Human Resource Development Centre, Février 1991, 22 pges. Report
- Mehmet, Ozay (1970), "A critical appraisal of the economic rationale of gouvernement-subsidized manpower training", dans *Relations Industrielles*, vol. 25, no. 3, 1970, pp. 568-581.
- Newton, Keith (1977), "The rationale for government in manpower training in Canada", dans *Relations Industrielles*, vol. 32, no. 3, 1977, pp. 39-41.
- Ostry, Sylvia et Mamhood Zaidi (1989), Labour Economics in Canada, Macmillan of Canada, Toronto, 1989.
- Parsons, Donald O. (1986), "The Employment relationship: job attachment, work effort, and the nature of contract", Handbook of Labor Economics, vol.2, ch. 14, O. Ashenfelter et R. Layard (éds), Elsevier Science Publishers, North Holland, New York, 1986, pp. 789 à 848.
- Payeur, Christian (1991), Formation professionnelle, éducation et monde du travail au Québec, C.E.Q., Éditions Saint-Martin, Montréal, 1991, 115 pages.
- Riddell, Craig (1991), "Evaluation of manpower and training programmes: The North American experience", dans *Evaluating Labour Market and Social Programmes*, OCDE, 1991, pp. 43-72.

Santé et Bien-être social Canada (1991), Précis sur les programmes de sécurité sociale, Janvier 1991, Ministère des approvisionnements et services Canada, Janvier 1991, p. 74 à 87.

Sharpe, Andrew (1990), "Les défis pour le Canada dans le domaine de l'enseignement et de la formation", dans Éducation et formation, ch. 3, J.A. Boulet, F. Chabot-Plante, R. Laflamme, G. Paquet (éds), Association des économistes québécois, Montréal, 1990, pp. 37 à 61.

Vaillancourt, François et Irène Henriques (1986), "La rentabilité des études collégiales", Recherches sociographiques, vol. XXVII, no. 3, 1986, pp. 481 à 493.

Vaillancourt, François (1992), "Rendement pécuniaire individuel et collectif de la scolarité au Canada, 1985", Document de travail no. 35, Conseil économique du Canada, 1992, 44 pages.

Vaillancourt, François et Irène Henriques (1986), "La rentabilité des études collégiales", Recherches sociographiques, vol. XXVII, no. 3, 1986, pp. 481 à 493.