

Université de Montréal

LA PRATIQUE DES CHEVAUCEMENTS INTERGOUVERNEMENTAUX

Analyse des relations entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux dans la formation de la main-d'oeuvre au Québec et en Ontario

par Magali Marc

**Département de Science politique
Faculté des arts et des sciences**

Thèse présentée à la Faculté des Études Supérieures en vue de l'obtention du grade de Philosophiae Doctor (Ph.D.) en science politique

Octobre 2000

© Magali Marc, 2000



JA

39

US4

2001

v. 011

LOUISIANA STATE UNIVERSITY

Université de Montréal

Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée:

**La pratique des chevauchements intergouvernementaux
Analyse des relations entre les fonctionnaires fédéraux et provinciaux dans
la formation de la main-d'oeuvre au Québec et en Ontario**

présentée par

Magali Marc

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes:

Gérard Boismenu

James I. Gow

Louis Massicotte

Robert Dalpé

Jacques Bourgault

Thèse acceptée le: 23 avril 2001

SOMMAIRE

Cette thèse en science politique (administration publique) a pour but de comprendre les interactions entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux en situation de chevauchements dans un secteur (la formation de la main-d'oeuvre) qui a été chaudement disputé par les gouvernements fédéral et provinciaux, particulièrement au Québec.

Nous examinons la littérature existante sur la question des chevauchements en système fédéral. En fait, cette question s'inscrit dans un débat plus large sur le fonctionnement du fédéralisme et le partage des pouvoirs dans les fédérations. La plupart des études recensées ne s'attardent pas au rôle joué par les fonctionnaires des deux paliers de gouvernement.

Les études qui traitent de chevauchements considèrent que ceux-ci sont inefficaces et coûteux et donnent lieu à de la mauvaise gestion.

Par contraste, les études qui s'intéressent aux fonctionnaires et à leurs interactions font un constat plus nuancé sur la double gestion.

En nous inspirant de nos prédécesseurs, Dupré, Savoie et Haddow, nous avons choisi d'interviewer des fonctionnaires fédéraux et provinciaux impliqués dans des programmes de formation de la main-d'oeuvre, au Québec et en Ontario.

Nous avons combiné l'approche de l'analyse stratégique et la théorie néo-institutionnelle comme cadre théorique afin de cerner les perceptions, les attitudes et aussi les objectifs et les valeurs des fonctionnaires que nous avons interviewés.

Notre recherche nous a permis d'établir que les fonctionnaires fédéraux et provinciaux oeuvrant dans la formation de la main-d'oeuvre au Québec et en Ontario ont eu tendance à coopérer mais ont été fortement influencés par le contexte institutionnel. Le débat constitutionnel accompagné de la remise en question des initiatives fédérales dans la formation de la main-d'oeuvre, ainsi que la lutte contre le déficit priorisé par la classe politique ont contribué à modifier les structures d'intervention gouvernementale au point d'inhiber la coopération entre les fonctionnaires.

Toutefois, les fonctionnaires provinciaux, tant québécois qu'ontariens ont suffisamment fait état des problèmes reliés à l'harmonisation des interventions pour que nous puissions conclure que les chevauchements compliquent la gestion.

Quant au secteur de la formation de la main-d'oeuvre, le concept de partenariat a été mis à l'épreuve et s'est heurté à la méfiance de certains ministres. Quant aux fonctionnaires, les ajustements nécessaires en situation de partenariat avec des organismes non-gouvernementaux se sont avérés être la difficulté majeure, plus importante que les chevauchements.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire.....	i
Table des matières.....	iii
Liste des schémas et figures.....	viii
Liste des sigles et acronymes	ix
Dédicace et remerciements.....	xi
<u>Introduction générale</u>	1
<u>Partie I</u> <u>État de la question, problématique et méthodologie</u>	9
<u>Chapitre 1</u> <u>État de la question: chevauchements, fédéralisme canadien et pratiques administratives</u>	
1.1 La question des chevauchements.....	10
1.1.1 Définition des chevauchements.....	10
1.1.2 Le statut constitutionnel de la formation de la main-d'oeuvre.....	15
1.1.3 En quoi et pourquoi les chevauchements sont-ils un problème.....	18
1.2 Les chevauchements dans la fédération canadienne	22
1.2.1 En quoi les chevauchements remettent-ils en cause le système fédéral?.....	24
1.2.2 Décentralisation, asymétrie, subsidiarité ou co-décision?.....	28
1.3 Les pratiques administratives en système	

fédéral et les chevauchements: comment les secteurs de chevauchements sont-ils gérés dans la fédération canadienne?.....	33
1.3.1 L'étude de Dupré et al.....	35
1.3.2 L'étude de Donald Savoie.....	38
1.3.3 L'étude de Rodney Haddow.....	39
1.4 Conclusion.....	42

Chapitre 2

La pratique des chevauchements intergouvernementaux: problématique et méthodologie.....45

2.1 Introduction.....	45
2.2 Problématique.....	46
2.2.1 Hypothèse.....	49
2.3 Méthodologie.....	54
2.3.1 Intérêt de l'analyse stratégique.....	55
2.3.2 Intérêt de l'approche néo-institutionnelle.....	58
2.3.3 Méthode.....	64
2.3.3.1 Traitement des données.....	70
2.3.3.2 Richesses et limites de l'approche qualitative.....	73

Partie II

La pratique administrative des chevauchements dans la formation de la main-d'oeuvre au Québec et en Ontario: contentieux, environnement institutionnel et lignes de coopération ou de conflit.....77

Chapitre 3

La mise en place de la relation fédérale-provinciale dans la formation de la main-d'oeuvre.....78

Introduction	78
3.1 Les restructurations administratives.....	78
3.2 Les querelles et les conflits juridiques	

de 1992 à 1999.....	88
3.3 Conflits sur la définition de la formation de la main-d'oeuvre.....	102
3.4 Conclusion	108

Chapitre 4

Le Québec: structures formelles et structures des rapports.....

.....	112
Introduction.....	112
4.1 Structures formelles.....	113
4.1.1 Région de Montréal.....	120
4.1.2 Région de la Montérégie.....	123
4.1.3 Région Laval-Laurentides -Lanaudière (3L).....	124
4.1.4 Positions des acteurs dans le structures formelles.....	125
4.2. Structures des rapports.....	127
4.2.1 Impacts des changements institutionnels.....	127
4.2.1.1 Points de vue des fonctionnaires provinciaux.....	127
4.2.1.2 Points de vue des fonctionnaires fédéraux.....	133
4.2.1.3 Points de vue des organismes paragouvernementaux et non-gouvernementaux.....	134
4.2.2 Les lignes de coopération et de conflits.....	136
4.2.2.1 Les fonctionnaires.....	137
4.2.2.2 Les organismes paragouvernementaux et non-gouvernementaux.....	143
4.2.3 Les chevauchements.....	151
4.3 Conclusion	163

Chapitre 5

Ontario: historique, structures formelles et structures des rapports.....

.....	168
Introduction.....	168
5.1 Historique.....	169

5.1.1 Le contentieux fédéral-provincial.....	169
5.1.2 Le contentieux ontarien	181
5.1.2.1 La dimension administrative: éducation ou économie.....	181
5.1.2.2 Une guerre d'influence: syndicats contre gens d'affaires.....	185
5.2 La structure des rapports.....	188
5.2.1 Les structures formelles.....	189
5.2.2 La perception des rapports.....	190
5.2.2.1 Coopération ou conflits	191
5.3 La perception de l'expérience COFAM.....	195
5.3.1 L'attitude des fonctionnaires fédéraux.....	196
5.4 Conclusion.....	198

Chapitre 6

Comparaison des cas québécois et ontarien

Introduction	202
6.1 Les éléments de similitudes	203
6.1.1 Les conflits intragouvernementaux au niveau provincial	203
6.1.2 Raison d'être	204
6.1.3 Stabilité des liens	205
6.1.4 Recherche de la commodité	206
6.1.5 Le service à la clientèle priorisé	207
6.1.6 La question du guichet unique	207
6.1.7 Le mécontentement envers le gouvernement fédéral	208
6.2 Les éléments de différenciation.....	209
6.2.1 Deux cultures administratives	209
6.2.2 Le fédéral: pas un intrus pour les Ontariens	212
6.2.3 Partenariat: consensus au Québec, confrontation en Ontario	215

Conclusion	217
<u>Conclusion générale</u>	219
<u>Les chevauchements dans le secteur de la formation de la main-d'oeuvre: les règles du jeu, l'environnement pertinent, le système d'action concret et la rationalité des acteurs</u>	219
Introduction.....	219
Les règles du jeu	221
L'environnement pertinent.....	226
Le système d'action concret et la rationalité des acteurs.....	230
<u>Bibliographie</u>	239
Livres et articles.....	239
Documents officiels	244
<u>Annexes</u>	xii
<u>Annexe 1</u> <u>Guide d'interview et questionnaire</u>	xiii
<u>Annexe 2</u> <u>Liste des personnes interviewées par catégorie et par ordre chronologique</u>	xviii

LISTES DES SCHÉMAS ET FIGURES

Schéma des contraintes institutionnelles qui pèsent sur les gestionnaires dans la formation de la main-d'oeuvre.....	p.63
Figure 1: Organigramme de la Société québécoise de la main-d'oeuvre.....	p.115
Figure 2: Organigramme de la Vice-présidence aux opérations.....	p.116
Figure 3: Organigramme du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.....	pp.117-118
Figure 4: Organigramme du ministère fédéral du Développement des ressources humaines.....	p. 119
Organization of the Ministry of Skills Development.....	p. 177
Schéma révisé.....	p. 223

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

AFTP	Assistance à la Formation Technique et Professionnelle
BFDRQ	Bureau fédéral de développement régional du Québec
CA	Conseil d'administration (dans cette thèse: de la SQDM)
CAAT	Colleges of applied arts and technology
CAMO	Comité d'adaptation de la main-d'oeuvre
CEFA	Commission d'étude sur la formation des adultes
CEC	Centres d'emploi du Canada
CCMMO	Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre (en anglais CFLDB)
CEDEQ	Corporations de développement économique et communautaire
CEGEP	Collèges d'enseignement général et professionnel
CEQ	Centrale des enseignants du Québec
CFP	Commissions de formation professionnelle
CLE	Centres locaux d'emploi
CLD	Centres locaux de développement
COFAM	Conseil ontarien de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre
CPQ	Conseil du patronat
CSN	Confédération des syndicats nationaux
CTQ	Centres travail Québec
FTQ	Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
MEF	Ministère de l'éducation et de la formation (Ontario)
MFP	Ministère de la formation professionnelle (Ontario)
MEIC	Ministère de l'emploi et de l'Immigration du Canada
MESSR	Ministère de l'emploi et de la solidarité et de la sécurité du revenu
MEQ	Ministère de l'Éducation du Québec
MDRHC	Ministère du développement des ressources humaines du Canada
MIC	Ministère de l'industrie et du Commerce
MICST	Ministère de l'industrie, du commerce, de la science et de la technologie
MMOI	Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration
MMSRFP	Ministère de la Main-d'oeuvre, de la sécurité du revenu et de la formation professionnelle (Québec)
MRC	Municipalité régionale de comté
MTMO	Ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre (Québec)
NPD	Nouveau parti démocratique
OTAB	Ontario training and adjustment board (nom anglais du COFAM)

PNF	Programme national de formation
PFMC	Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada
R-QuODE	Regroupement québécois des organismes de développement de l'employabilité
SMMO	Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre
SQDM	Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre

DÉDICACE ET REMERCIEMENTS

Cette thèse est dédiée à ma mère, feu-Éléonore Casenave.

Je tiens à remercier mes directeurs de thèse, James Iain Gow et Louis Massicotte pour leur soutien indéfectible.

Je dois aussi des remerciements chaleureux à Nicole Deregnaucourt et à Michel Poulin pour l'aide précieuse qu'ils m'ont apportée dans les derniers milles, les plus difficiles à franchir.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Cette thèse en administration publique se situe dans le cadre d'un questionnement sur la gestion publique dans la fédération canadienne au moment où de grands défis se posent et où celle-ci est mise en demeure de s'assouplir et de s'adapter aux différences régionales, ce qui suppose une forme ou une autre de décentralisation. Comment les fonctions publiques fédérale et provinciales vivent-elles la gestion à deux niveaux? De quelles façons les débats de juridiction et les querelles constitutionnelles affectent-ils le travail quotidien des fonctions publiques et surtout leurs interrelations?

Comment les fonctionnaires sont-ils affectés, en bien ou en mal, par la nécessité d'une gestion conjointe dans les secteurs où les deux ordres de gouvernement sont présents et même parfois en lutte pour accroître leur visibilité?

Les fonctionnaires sont-ils embrigadés ou impliqués dans ces luttes? De quelles manières? Ont-ils tendance à coopérer entre eux ou leurs comportements reflètent-ils les conflits entre ordres de gouvernement ou entre ministères?

Nous avons choisi, pour répondre à ces questions, d'effectuer une recherche sur le terrain par le biais d'interviews principalement avec des fonctionnaires fédéraux et provinciaux, mais aussi avec des intervenants du secteur paragouvernemental et non-gouvernemental en relation avec eux.

Nous abordons cette recherche, consciente que ce questionnement est vaste et plus complexe qu'il n'y paraît au premier abord puisque nous traitons à la fois du fonctionnement du fédéralisme canadien, de la question des chevauchements gouvernementaux et du rôle des fonctions publiques dans la gestion d'un secteur où deux gouvernements sont présents. Peu d'études ont été consacrées à ce type de questionnement. Nous espérons contribuer à combler ce vide.

Le fédéralisme et les chevauchements

Tout système fédéral se caractérise en premier lieu, par un partage des compétences entre deux ordres de gouvernement, chaque ordre conservant sa souveraineté dans sa sphère de juridiction. Toutefois, dans la plupart des fédérations, les sphères de juridiction sont rarement étanches. Ainsi, on retrouve dans les systèmes fédéraux un certain nombre de compétences communes en plus des compétences exclusives. Ce sont ces compétences communes qui sont appelées le plus souvent « pouvoirs concourants » ou « compétences partagées ». Ronald Watts parle de « concurrent (shared) powers », mais le terme « concurrent » en français évoque la compétition (nous utilisons d'ailleurs dans cette thèse les termes concurrence et compétition comme des synonymes).

Nous préférons parler de « compétences partagées », même si Rémillard parle de « domaines de législation concurrents où les deux ordres de gouvernement peuvent légiférer simultanément »¹.

Les pouvoirs ou compétences partagés nécessitent soit que l'un ou l'autre des ordres de gouvernement ait prépondérance en cas de conflit, soit que les deux ordres de gouvernement harmonisent et coordonnent leurs activités. Au Canada, c'est dans les secteurs de compétence commune, dans les secteurs non-prévus par la Constitution et dans les secteurs de compétence provinciale où le fédéral exerce son pouvoir de dépenser que l'on risque le plus de rencontrer des chevauchements².

Nous adoptons dans le cadre de cette thèse la définition de Stéphane Dion, d'après lequel on entend par « chevauchement » le fait que deux ordres de gouvernement soient présents dans un secteur d'intervention sans pour autant faire la même chose. Par contre, dans le « dédoublement », deux gouvernements font la même chose sans enrichir le service³. Par exemple, en ce qui a trait à

¹ Ronal Watts, dans *Comparing Federal Systems in the 1990s*, (Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, Ont., 1996, p.34) et Rémillard dans *Le fédéralisme canadien* (Québec-Amérique, Montréal, 1983, p.167).

² C'est l'avis, entre autres, de Claude Ryan qui estime que les cas de dédoublement réel sont rares. Voir Claude Ryan, *Regards sur le fédéralisme canadien*, Boréal, Québec, 1995, p.101).

³ Stéphane Dion, « Quel avenir politique pour le Canada? » in *Options Politiques* 15(3), avril 1994, pp.40-41. Cette définition nous paraît la plus claire et la plus simple. Nous verrons plus loin que d'autres auteurs trouvent différents types de chevauchements sans s'éloigner vraiment de cette

l'inspection des viandes au Canada, les inspecteurs fédéraux et provinciaux réalisent des activités identiques, mais avec des effets cumulatifs puisque les inspecteurs des deux ordres de gouvernement ne visitent jamais les mêmes établissements⁴.

Nous verrons, dans le chapitre premier, comment les auteurs qui se sont intéressés au fédéralisme canadien ont fait état de la question des chevauchements et de la part que ceux-ci jouent dans le débat sur le fonctionnement de la fédération.

La gestion administrative dans le système fédéral canadien

Les chercheurs en administration publique ont de bonnes raisons de se demander comment les fonctionnaires fédéraux et provinciaux ont vécu les nombreux débats qui se sont déroulés sur la place publique quant au partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Les réseaux de confiance qui s'étaient créés entre les fonctionnaires fédéraux et provinciaux à la faveur des programmes cofinancés ont-ils été

idée de base. Gordon Brown, auteur d'un article sur les chevauchements dont nous faisons état plus loin, adopte, quant à lui, la même définition que Stéphane Dion.

⁴ Cet exemple est tiré d'un dossier de réflexion mis au point par Germain Julien et Marcel Proulx à la suite de leur étude intitulée *Les chevauchements des programmes fédéraux et québécois*, École nationale d'administration publique, Québec, 1978, (pp.15-16). Il est à noter que MM. Julien et Proulx dont nous parlons plus longuement dans le prochain chapitre, considèrent ce type de dédoublement comme un « chevauchement ayant un caractère partiellement cumulatif ».

complètement annulés ou seulement inhibés quand ces programmes ont été remplacés par des ententes administratives?

La formation de la main-d'oeuvre est un secteur qui a fait l'objet d'une longue dispute fédérale-provinciale jusqu'à la signature d'une entente administrative en avril 1997 relative à la main-d'oeuvre⁵. Le secteur de la formation de la main-d'oeuvre relève à la fois de l'éducation qui est de compétence provinciale et du développement de la main-d'oeuvre qui, pouvant être considéré comme relevant du secteur du développement économique, relève à la fois du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Il faut noter, cependant, que dans l'Entente constitutionnelle de Charlottetown (annulée par le référendum de 1992), la section qui traitait de la formation de la main-d'oeuvre faisait état du « paragraphe 91(2A) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, où était affirmée la compétence fédérale à l'égard de l'assurance-chômage ». L'Entente de Charlottetown concluait que le fédéral devait conserver sa compétence exclusive à l'égard du soutien du revenu et **des services connexes qu'il fournit dans le cadre du régime d'assurance-chômage**⁶. D'après l'Entente, les programmes

⁵ *Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail*, 21 avril 1997.

⁶ *Rapport du consensus sur la Constitution*, Charlottetown, texte intégral de l'entente conclue entre les premiers ministres et les dirigeants autochtones et des territoires le 28 août 1992 à Charlottetown, p.12.

de formation de la main-d'oeuvre devaient faire l'objet d'ententes administratives entre le fédéral et les provinces.

Dans la mesure où une présence fédérale était conservée du fait que dans le cadre de ses ententes, certaines normes nationales devaient être respectées, on pouvait s'attendre à ce que les deux ordres de gouvernement restent impliqués dans la formation de la main-d'oeuvre.

Toutefois, même en faisant abstraction de la présence du fédéral, on observe dans la formation de la main-d'oeuvre, une foule de programmes et d'intervenants. Ainsi, ce n'est pas seulement entre eux que les fonctionnaires ont des rapports plus ou moins harmonieux, ils ont aussi à traiter avec une clientèle diverse et avec des partenaires tels que les responsables régionaux, municipaux, les chefs d'entreprises et les leaders syndicaux des localités où ils interviennent. C'est dans ce contexte que les fonctionnaires ont eu à remplir leur mission.

La méthode de l'analyse stratégique et l'approche néo-institutionnelle

Nous avons choisi d'utiliser la méthode de l'analyse stratégique telle que développée par Crozier et Friedberg dans *L'Acteur et le système* (1977). C'est donc le choix d'une méthode inductive où le chercheur fait en sorte que les interactions des agents sur le terrain se découvrent au fil des entrevues. Étant donné que ce sont les fonctionnaires et leurs relations entre eux qui nous

intéressent, nous trouvons cette approche particulièrement bien adaptée à notre type d'étude.

Nous verrons dans notre deuxième chapitre dans quelle mesure nous prévoyons tenir compte du rôle des institutions (approche néo-institutionnelle) qui fournissent les règles formelles et informelles mises en place dans le cadre fédéral et dans lesquelles s'enracinent la rationalité des acteurs que nous observons. Les institutions facilitent et inhibent à la fois les perceptions et les rapports entre les acteurs. L'approche néo-institutionnelle nous fournit un cadre théorique de niveau moyen (middle-range) dans lequel les institutions fournissent les règles du jeu dont l'analyse stratégique fait état.

La formation de la main-d'oeuvre

De nombreux intervenants sur la scène économique, autant syndicalistes⁷ qu'experts en relations industrielles⁸ ou fonctionnaires⁹, s'entendent pour dire que la mondialisation des échanges, l'ouverture des marchés, la compétition

⁷ Gérard Docquier du Canadian Labour Force Development Board, « Training for the future » in *Canadian Business Review*, 19: pp.6-13, été 1992.

⁸ Gordon Betcherman, « Research Gaps facing training policy-makers » in *Canadian Public Policy*, XIX:1:18, pp. 18-28, 1993.

Élaine Bérard et Jean-Michel Cousineau, *La formation professionnelle de la main-d'oeuvre au Québec: une analyse économique*, École des relations industrielles, Université de Montréal, document 93-01, Montréal, mars 1993.

⁹ Ministère de la main-d'oeuvre, de la sécurité du revenu et de la formation professionnelle du Québec (MMOSRFP), *Partenaires pour un Québec compétent et compétitif, énoncé de politique sur*

internationale et les changements technologiques contribuent à faire de la formation de la main-d'oeuvre une question cruciale: seule une main-d'oeuvre qualifiée et disponible dans les secteurs de pointe pourrait permettre au Canada de se classer favorablement sur le marché international.

Nous verrons en deuxième partie que les gouvernements fédéral et provinciaux se sont intéressés à la formation de la main-d'oeuvre dès l'après-guerre et bien avant que la mondialisation des marchés soit un sujet à la mode. Nous y verrons également l'origine du débat sur la formation de la main-d'oeuvre (Chapitre 3). Nous traiterons ensuite des rapports entre les fonctionnaires tels que nous les avons trouvés au Québec (Chapitre 4) et en Ontario (Chapitre 5). Nous ferons état des similitudes et des différences entre le cas québécois et le cas ontarien (Chapitre 6).

Dans notre conclusion générale, nous tenterons de tirer les leçons de ce que nous aurons appris sur le terrain quant au fonctionnement du fédéralisme et surtout quant à la question des chevauchements intergouvernementaux et des problèmes qu'ils posent autant sur le plan politique que sur le plan de la gestion.

PARTIE I**ÉTAT DE LA QUESTION, PROBLÉMATIQUE ET MÉTHODOLOGIE**

CHAPITRE 1

ÉTAT DE LA QUESTION: CHEVAUchements, FÉDÉRALISME CANADIEN ET PRATIQUES ADMINISTRATIVES

1.1 La question des chevauchements

1.1.1 définition des chevauchements

S'il y a des chevauchements dans la fédération canadienne, c'est avant tout parce que la *Loi constitutionnelle de 1867*¹⁰ ne répartit pas clairement les pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces et que l'émergence de nombreux domaines de compétence ne pouvait être prévue à l'époque. En plus des domaines de législation concourants comme l'agriculture et l'immigration (art.95), d'autres compétences sont venues s'ajouter par voie d'amendement pour permettre aux deux ordres de gouvernement de légiférer en matière de pension de vieillesse et de prestations additionnelles (amendement de 1951, reformulé en 1964). La Loi constitutionnelle prévoit que les pouvoirs résiduels relèvent du parlement fédéral. Le gouvernement du Canada s'est aussi vu reconnaître un pouvoir de dépenser dans les sphères de juridiction provinciale en vertu de son

autorité sur la dette publique et les biens publics (par.91(1A)), le prélèvement des deniers par tout mode ou système de taxation (par.91(3)), le fonds de revenu consolidé (art.102) et l'emploi de ce fonds au service public (art.106).

De nouveaux domaines comme l'environnement ne pouvaient pas être envisagés à l'époque où la Constitution a été rédigée. Le monde est devenu plus complexe et de nouveaux secteurs d'activités sont apparus qui se prêtent davantage à des chevauchements que les secteurs d'intervention « établis »¹¹.

Le partage formel des compétences entre deux ordres de gouvernement n'est pas immuable, l'évolution se fait au gré des amendements constitutionnels, de l'interprétation judiciaire et de l'accroissement des secteurs d'activité des deux ordres de gouvernement. La répartition des pouvoirs s'avère éventuellement incomplète et aboutit à des chevauchements¹².

Nous estimons qu'il y a des chevauchements lorsque deux ou plusieurs ordres de gouvernement interviennent dans un même secteur d'activités. Mais il y a plusieurs façons d'intervenir notamment sur le plan législatif et sur le plan

¹⁰ *La Cinquième Constitution du Canada (Statuts refondus, Canada 1970), N.5, Acte d'Amérique du Nord Britannique, 1867, 30 & 31 Victoria, c.3 (R.U.), (texte français publié dans le volume des Statuts du Canada de 1867.)*

¹¹ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Chevauchements et dédoublements des programmes fédéraux et provinciaux, point de vue de l'administration fédérale*, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Ottawa, 12 décembre 1991, p.3.

¹² Garth Stevenson, « Le partage des pouvoirs » in *Le partage des pouvoirs et la politique d'État*, Richard Siméon, coordonnateur de la recherche, Commission royale sur l'union économique et les

administratif. Autrement dit, le gouvernement fédéral peut, comme c'est le cas en Allemagne, retenir le droit de légiférer dans un domaine tandis que les provinces (ou Länder) ont la responsabilité d'administrer ce secteur. Au Canada, c'est le cas du secteur de la justice en matière criminelle¹³.

Les chevauchements (et les conflits intergouvernementaux) ne sont pas une spécialité canadienne. En fait, ils sont plutôt la règle que l'exception dans les fédérations. Les états unitaires ont aussi des conflits entre instances décisionnelles régionales, municipales et en France, départementales du fait de leur hiérarchie contraignante.

Le Canada se distingue des autres fédérations classiques par une Constitution qui prévoit trois listes de pouvoirs législatifs, en l'occurrence des pouvoirs législatifs fédéraux, des pouvoirs provinciaux et des pouvoirs partagés¹⁴.

Le Canada se distingue aussi par le fait que les pouvoirs résiduels sont du ressort du gouvernement central plutôt que des États constituants (comme c'est le cas aux États Unis, en Suisse, en Australie, en Allemagne et en Malaisie¹⁵). Ces particularités contribuent à une plus grande visibilité des conflits

perspectives de développement du Canada, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1985, p.95.

¹³ Dwight Herperger, *Répartition des pouvoirs et fonctions dans les régimes provinciaux*, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1991, p.23.

¹⁴ Herperger, *Ibid.* p.4.

¹⁵ L'Inde étant l'exception avec le Canada. William H. Riker, *Federalism, Origin, Operation and Significance*, Little, Brown & Company, Boston, 1964, p.116.

intergouvernementaux, surtout si l'on ajoute le fait qu'au Canada, une division linguistique et culturelle correspond dans une large mesure, à la division territoriale. En effet, les francophones sont concentrés majoritairement dans une province, le Québec, et minoritaires ailleurs au Canada, tandis que les anglophones québécois sont en situation de minorité.

Le Canada est une fédération qui a plus d'une langue officielle et qui est multiculturelle à l'instar de la Suisse, de l'Inde de la Belgique ou de l'Espagne. Sa population se trouve en situation de bipolarité linguistique quoiqu'à une moindre degré que la Belgique ou l'ancienne Tchécoslovaquie (devenue en 1993, les Républiques Tchèque et Slovaque¹⁶).

Ce que nous voulons examiner à présent c'est quels problèmes pose la présence de chevauchements au Canada et de quelles façons ceux-ci affectent les relations entre les fonctionnaires concernés. Il y a peu d'études qui examinent cette question. Nous présentons ci-dessous les trois principales.

De nombreux auteurs ont étudié le fonctionnement du fédéralisme en général et du fédéralisme canadien en particulier sous l'angle des relations intergouvernementales, ou sous l'angle du partage des pouvoirs. Ils se sont penchés sur les querelles constitutionnelles et sur la façon de les résoudre, et ce faisant, ont touché à la question des chevauchements. En général, les

publications de ces auteurs coïncident avec les discussions constitutionnelles qui ont eu lieu lors d'évènements majeurs au Canada: *Rapport Rowell Sirois* dans la foulée des discussions sur les responsabilités financières des provinces et du fédéral face à la Dépression; études de la Commission Macdonald suite à l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1982; contributions de Ronald Watts, Alan Cairns, Dwight Herperger ou Keith Banting (et de nombreux autres) à l'approche de l'entente du Lac Meech en 1987 et autour du référendum sur l'Entente de Charlottetown en 1992 et de nouveau à l'approche du référendum québécois de 1995¹⁷. Ces études comportent presque toujours un volet normatif et même prescriptif et ne sont, bien sûr, pas exemptes de parti pris. Nous faisons état ci-dessous des contributions les plus pertinentes quant à la question des chevauchements intergouvernementaux au Canada¹⁸.

¹⁶ Voir Ronald Watts, op.cit., 1996, pp.28-29.

¹⁷ L'étude de J.A. Corry (*Difficulties of Divided Jurisdiction*, Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, Ottawa, 1939) est une annexe du Rapport Rowell-Sirois. Dans cette étude, Corry se dit convaincu que la gestion conjointe était vouée à l'échec ne serait-ce que parce que les fonctionnaires des deux gouvernements ne peuvent pas faire autrement que de se sentir en situation de rivalité. Les études que nous recensons plus loin montrent que Corry avait tort et que les fonctionnaires des deux ordres de gouvernement ont souvent de bonnes raisons de coopérer et peuvent se sentir rivaux face à des fonctionnaires de leur gouvernement respectif.

¹⁸ Nous avons trouvé peu d'auteurs autres que canadiens qui se soient intéressés aux chevauchements en contexte fédéral, à l'exception de certains auteurs américains ou australiens. Cette « exclusivité canadienne » est donc involontaire mais impossible à surmonter pour nous dans l'état actuel du débat sur les chevauchements. Nous sommes consciente que de nombreuses études ont porté sur la question de la centralisation dans les états fédéraux et unitaires et que certaines considérations, par exemple sur la décentralisation administrative vs la déconcentration, touchent de près à notre sujet comme dans l'ouvrage d'Edmond Orban intitulé: *La dynamique de la décentralisation dans l'État fédéral: un processus irréversible?*, Québec Amérique, 1984).

1.1.2 Le statut constitutionnel de la formation de la main-d'oeuvre

La formation de la main-d'oeuvre ne fait partie d'aucune des listes des pouvoirs attribués à l'autorité fédérale, aux gouvernements provinciaux, ou aux deux ordres de gouvernement (compétences partagées) dans la Constitution canadienne.

Le Québec (les autres provinces aussi, dans une moindre mesure) a revendiqué la formation de la main-d'oeuvre comme étant de juridiction provinciale puisque, somme toute, la formation c'est de l'éducation. L'éducation est clairement attribuée aux provinces comme compétence exclusive dans la Constitution (art.93).

Le gouvernement fédéral auquel les pères de la Confédération ont reconnu les pouvoirs résiduels (toute compétence non-prévue dans les listes) pouvait croire qu'il avait juridiction dans le secteur de la formation de la main-d'oeuvre (secteur non-attribué) et pouvait agir par le biais de son pouvoir d'intervention économique, son pouvoir de dépenser, sa responsabilité sur l'assurance-chômage ou même en vertu de la théorie de « l'intérêt national » puisqu'il intervenait déjà en matière

Cependant une discussion détaillée de cette problématique nous paraît trop vaste à entreprendre dans le cadre de cette thèse.

d'éducation dans cet esprit¹⁹. Ainsi, le gouvernement fédéral disposait amplement de moyens de contourner l'argument des provinces.

Aucun des auteurs d'ouvrages portants sur le droit constitutionnel que nous avons consultés ne désigne explicitement qui a compétence dans ce domaine.

Joseph Eliot Magnet, le seul constitutionnaliste qui écrit à ce sujet, ne fait que citer deux rapports (Macdonald et Beaudoin-Dobbie) qui proposent une voie d'action dans le domaine de la formation de la main-d'oeuvre, mais ne tranchent pas la question de la compétence constitutionnelle²⁰.

Le rapport Beaudoin-Dobbie admet que la formation de la main-d'oeuvre « est considérée comme un prolongement naturel de l'éducation, secteur qui relève exclusivement des provinces en vertu de l'article 93 » bien que le gouvernement fédéral s'y soit engagé en vertu de sa compétence en matière d'assurance-chômage et de son pouvoir de dépenser²¹.

On note que le gouvernement fédéral reconnaît assez nettement que ce domaine est de juridiction provinciale dans ses propositions constitutionnelles de septembre 1991 : « la formation de la main-d'oeuvre est intimement liée au

¹⁹ Gérald A. Beaudoin, en collaboration avec Me Pierre Thibault, *Le fédéralisme au Canada, Les institutions, le partage des pouvoirs*, Éditions Wilson et Lafleur, 2000, p.649.

²⁰ Joseph Eliot Magnet, *Constitutional Law of Canada*, septième édition, Volume 1, Université d'Ottawa, Juriliber, 1998.

²¹ Gérald A. Beaudoin et Dorothy Dobbie, *Un Canada renouvelé: rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des Communes*, imprimeur de la Reine, Ottawa, 1992, p.67.

système d'éducation qui est un domaine de compétence provinciale exclusive ».

Toutefois il ajoutait au prochain paragraphe :

Étant donné l'importance de la formation de la main-d'oeuvre pour la compétitivité du Canada à l'échelle internationale et sa prospérité future, le gouvernement fédéral devra décider, conjointement avec les gouvernements provinciaux, d'établir des normes en matière de formation par le biais du nouveau pouvoir de gestion de l'union économique ²².

Selon l'Entente de Charlottetown, annulée par le référendum de 1992, la formation de la main-d'oeuvre aurait été attribuée aux provinces dans un paragraphe 91 (2A) qui aurait modifié la Constitution.

Pour André Tremblay, l'Entente de Charlottetown, confirmait la concurrence législative des deux ordres de gouvernement et « invitait à la négociation d'ententes intergouvernementales (...) susceptibles de répartir les rôles et responsabilités des différents gouvernements »²³.

En dépit de l'échec de l'Entente de Charlottetown, on a pu estimer que la formation de la main-d'oeuvre relevait des provinces puisque les discussions des négociateurs avaient abouti à ce constat.

L'Entente administrative signée entre le Québec et le gouvernement fédéral, en avril 1997, est donc fidèle à l'esprit de l'Entente de Charlottetown, mais ne règle pas le statut constitutionnel de la formation de la main-d'oeuvre.

²² *Bâtir ensemble l'avenir du Canada, propositions*, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1991, p.35.

À notre connaissance, il n'y a eu aucun autre éclaircissement du statut juridique de la formation de la main-d'oeuvre. Il nous paraît surprenant que même d'éminents constitutionnalistes tels que Peter Hogg et Laskin ne fassent aucunement mention de la formation de la main-d'oeuvre et de son statut constitutionnel dans leurs ouvrages les plus récents. Tout au plus Brun et Tremblay mentionnent-ils qu'avec les ententes de Meech et de Charlottetown, un article 106A aurait été ajouté permettant un droit de retrait aux provinces, mais maintenant l'obligation pour celles-ci de se conformer à des objectifs nationaux²⁴.

1.1.3 En quoi et pourquoi les chevauchements sont-ils un problème?

Trois études importantes examinent la question des chevauchements et leurs impacts positifs ou négatifs: une étude du Conseil du Trésor du Canada pour l'ensemble du pays (1991)²⁵, celle de Julien et Proulx pour le Québec (1978)²⁶ et celle du gouvernement albertain qui concerne l'Alberta (1992)²⁷.

²³ André Tremblay, *La réforme de la Constitution au Canada*, Les éditions Thémis, 1995, p.169.

²⁴ Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Carswell Thomson Professional Publishing, 1998; Laskin, *Laskin's Constitutional Law*, Neil Finkelstein, Vol. 1 et 2, cinquième édition, Toronto, Carswell, 1986; Henri Brun et Guy Tremblay, *Droit Constitutionnel*, 3ème édition, Éditions Yvon Blais, 1997, p.448.

²⁵ Secrétariat du Conseil du Trésor, op.cit.

²⁶ Julien et Proulx, *Les chevauchements des programmes fédéraux et québécois*, École nationale d'administration publique, Québec, 1978.

²⁷ Government of Alberta, *Improving Efficiency and Accountability: rebalancing Federal-Provincial Spending Responsibilities*, Edmonton, 1992.

L'étude du Conseil du Trésor du Canada définit neuf catégories de chevauchements selon que les clients et les services sont plus ou moins identiques. On a découvert des cas de chevauchements directs dans 45 p. cent des programmes fédéraux examinés mais l'étude n'a trouvé aucun signe de doublement pur et simple parmi les 453 programmes répertoriés.

Le Conseil du Trésor estime que les chevauchements peuvent créer une confusion des responsabilités dans l'esprit du public, être source d'inefficacité quand les objectifs des deux ordres de gouvernement sont incompatibles, être cause de gaspillage des fonds publics, obliger les citoyens à traiter avec deux gouvernements et causer des frais supplémentaires de coordination et d'harmonisation des activités. En revanche, la population peut se trouver mieux servie par deux ordres de gouvernement, se sentir mieux écoutée et s'attendre à ce que les deux ordres de gouvernement interviennent dans certains secteurs, chacun à son niveau.

Deux chercheurs de l'ENAP, Julien et Proulx font autorité sur la question des chevauchements à la suite de leur étude publiée en 1978 et des articles qu'ils ont publiés depuis²⁸. Selon eux, les dédoublements et chevauchements sont forcément inefficaces et coûteux. Ces auteurs considèrent que même la

²⁸ Julien et Proulx, op.cit. 1978, et « Les chevauchements des programmes fédéraux et provinciaux: un bilan. » in *Administration publique du Canada*, volume 35, n.3, automne, pp.402-420, 1992.

participation financière du fédéral à un programme géré par la province constitue un chevauchement indirect. Ils estiment qu'il y a chevauchement quand deux ordres de gouvernement interviennent: 1) dans un territoire identique (ex: au Québec), 2) dans un secteur d'activité identique (secteur économique, éducatif et culturel, social ou gouvernemental), 3) pour offrir une même catégorie de produits gouvernementaux (ex: aide financière aux entreprises) et 4) pour servir les mêmes sujets (ex: inspection de la qualité des viandes dans les abattoirs).

Enfin, Julien et Proulx indiquent que le chevauchement n'équivaut pas à un double emploi et qu'il n'y a pas de gaspillage total là où il y a un dédoublement²⁹. Les auteurs ont trouvé qu'il est extrêmement rare que les activités du gouvernement fédéral fassent double emploi avec les activités du gouvernement provincial³⁰. Ils concluent néanmoins que les chevauchements des programmes alourdissent le fardeau imposé aux administrés et diminuent l'emprise des citoyens sur leurs gouvernements. Les économies qui seraient réalisées selon eux, concernent surtout les activités de soutien interne à la production (ex: définition des priorités et des politiques opérationnelles), les tâches de production des services et les coûts liés à la coordination intergouvernementale.

²⁹ Julien et Proulx, op.cit., 1978, p.10.

³⁰ Julien et Proulx, op.cit., 1992, p.412.

Dans l'étude effectuée par le gouvernement de l'Alberta, on considère comme du chevauchement (« overlap ») les dépenses fédérales dans des programmes semblables à des programmes provinciaux et qui visent la même clientèle³¹. L'étude albertaine estime que 92 p.cent des dépenses du fédéral en Alberta visent la sphère sociale³². Cependant, du fait que ce sont des individus qui en sont les bénéficiaires, il n'y a pas là de chevauchement administratif à proprement parler.

Dans un article qui examine ces trois études, Gordon Brown conclut qu'aucune n'arrive à faire la preuve qu'il y ait de vrais dédoublements³³. Il n'est nulle part évident que le retrait d'un des ordres de gouvernement serait bénéfique.

Brown critique le fait que Julien et Proulx ignorent les bénéfices que les clientèles retirent des services offerts par deux ordres de gouvernement. De plus, Brown affirme que la preuve n'a pas été faite que les chevauchements soient cause d'inefficacité. Les auteurs québécois et albertain voient des conflits là où le Conseil du Trésor voit de la coopération.

Gordon Brown conclut:

³¹ Government of Alberta, op.cit., p.15.

³² Ibid. p.16.

³³ Gordon R. Brown, « Canadian Federal-Provincial Overlap and Presumed Government Inefficiency » in *Publius: the Journal of Federalism*, 24, 1994, pp.21-37.

*Given the difficulty of measuring the effect of overlap on efficiency, the apparent technical issue of overlap becomes part of the discourse on power.*³⁴

D'après Brown, le débat sur les chevauchements serait donc en bonne partie le fruit d'une prise de position offensive des provinces qui se sentent en compétition avec le gouvernement fédéral pour s'assurer de la faveur ou de l'allégeance du public.

Cette idée de compétition entre les ordres de gouvernement n'est pas sans rappeler le débat que l'on retrouve lorsqu'on aborde la littérature existante sur la raison pour laquelle les chevauchements peuvent être cause de conflits en système fédéral.

Rappelons ce débat: dans la mesure où tout système fédéral se caractérise par le fait qu'il y a dualité de l'exercice de la souveraineté, le gouvernement central et les états-membres ou provinces jouissent de compétences exclusives et ne sont pas subordonnés les uns aux autres³⁵. Lorsqu'il y a un secteur de compétence conjointe dans la Constitution, une prépondérance de l'un ou l'autre ordre de gouvernement est prévue en cas d'incompatibilité³⁶.

³⁴ Ibid. p.37.

³⁵ K.C. Wheare, *Federal Government*, Oxford University Press, Londres (G.B.), 4ième édition, 1963, chapitre I.

³⁶ Garth Stevenson, *op.cit.*, 1985, p.87.

Cette forme classique de fédéralisme telle que définie par K.C.Wheare³⁷ est remise en question par Ronald Watts qui estime qu'elle n'a jamais réellement existé au Canada, puisque le pouvoir de désaveu³⁸ du gouvernement fédéral sur les lois provinciales ont fait du système canadien un système "quasi-fédéral"³⁹. Toutefois, il est reconnu que le Conseil Privé de Londres a tempéré cette situation en donnant raison plus souvent aux provinces contre le fédéral⁴⁰.

Julien et Proulx concluent que des empiètements du fédéral sur le provincial sont inévitables, étant donné que le partage des pouvoirs manque de précision. Selon eux, il serait « plus économique de confier à une seule administration la responsabilité exclusive des services offerts simultanément par les deux ordres de gouvernement sur le territoire d'une province »⁴¹.

Pour sa part, Garth Stevenson conclut à la nécessité de clarifier et de mieux répartir les différents pouvoirs pour résoudre les conflits inter-juridictionnels⁴². Mais d'autres auteurs estiment, au contraire, que ces conflits sont inhérents à tout

³⁷ K.C. Wheare, op.cit., 1963, chapitre I.

³⁸ texte constitutionnel et jurisprudence

³⁹ Ronald Watts, *Administration in Federal Systems*, Hutchinson Educational Ltd, Londres, 1970, p.6. C'est aussi l'avis de Gil Rémillard tel qu'exprimé dans *Le fédéralisme canadien*, Québec-Amérique, Montréal, 1983, pp.149-172.

⁴⁰ William H.Riker estime que le Conseil Privé de Londres avait une vision "américaine" du fédéralisme et a largement favorisé l'émergence des pouvoirs des provinces. Voir dans l'ouvrage déjà cité p.117.

⁴¹ Julien et Proulx, op.cit., 1992, p.411

⁴² Garth Stevenson, op.cit., 1985

système fédéral⁴³, qu'ils font partie d'une saine compétition entre les deux ordres de gouvernement dont le public serait le bénéficiaire⁴⁴. Garth Stevenson soutient que les pressions de la part des groupes d'intérêts qui aiment jouer un gouvernement contre l'autre pour obtenir ce qu'ils veulent amènent parfois le fédéral à empiéter sur les compétences des provinces⁴⁵

1.2 Les chevauchements dans la fédération canadienne

1.2.1 En quoi les chevauchements remettent-ils en cause le système fédéral?

Certains auteurs tels que Garth Stevenson et Julien et Proulx, souhaitent une redéfinition des pouvoirs qui serait plus claire et plus logique et qui résoudrait le problème posé par la désuétude de la Constitution dans son état actuel, d'autres, comme Peter Leslie, estiment, au contraire, que le processus politique se

⁴³ Alan C. Cairns, « The Governments and Societies of Canadian Federalism » in le *Canadian Journal of Political Science*, X:4, décembre, 1977.

⁴⁴ Albert Breton, « The Theory of Competitive Federalism », chapitre 18 in *Federalism in Canada*, Garth Stevenson, McClelland and Stewart, Toronto, 1989.

⁴⁵ Garth Stevenson, op.cit., 1985, p.78.

charge de la réattribution des compétences sans qu'une révision constitutionnelle ne soit nécessaire⁴⁶.

Fletcher et Wallace pensent qu'on a tendance à imputer au fédéralisme l'impuissance des gouvernements à régler les problèmes pressants⁴⁷. D'après ces auteurs, les différends fédéraux-provinciaux sont attribuables au fait que l'existence d'éléments forts au sein de la fédération aide à cristalliser les ressentiments et à transformer des revendications régionales en problèmes intergouvernementaux.

Comme le souligne Keith Banting, au jeu d'interaction des institutions politiques s'ajoute la complexité de gérer et de coordonner les divers programmes gouvernementaux. Les ministères et leurs fonctionnaires sont aussi en compétition pour se faire valoir auprès des politiciens et du public:

Given the size and complexity of the modern state, program coordination is always a problem. The additional jurisdictional boundaries do complicate the process even further, but there is no perfect system. Indeed, federalism's primary contribution may be to the visibility of coordination failures. Canadians may be more concerned about coordination precisely because coordination problems are often translated into highly public

⁴⁶ Peter Leslie, *Federal States and National Economy*, University of Toronto Press, Toronto, 1987, p.85.

⁴⁷ Frederick Fletcher et Donald Wallace, « Les relations fédérales-provinciales et la formulation des politiques au Canada: une recension des études de cas » in *Le partage des pouvoirs et la politique d'État*, Richard Siméon, coordonnateur de la recherche, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1985, p.137.

*intergovernmental disputes rather than hidden from the view in the privacy of the cabinet room*⁴⁸.

D'après Banting, des tensions semblables se produisent dans les États unitaires, la seule différence serait qu'en système fédéral, elles ont tendance à être plus visibles. Les gouvernements impliqués dans ce qu'il appelle "l'intergovernmental warfare" jouent un jeu dans lequel les joueurs secondaires, tels que les groupes d'intérêt et les fonctionnaires, ont aussi un rôle.

D'après Donald Savoie, ces derniers figurent en bonne place parmi les sous-groupes susceptibles de se coaliser puisqu'ils sont les premiers à connaître les stratégies des gouvernements. Dans la mesure où ils souhaitent conserver le contrôle, les hauts-fonctionnaires peuvent faire preuve d'un instinct de conservation tenace et exercer une forte influence sur les relations intergouvernementales:

*Government officials will invariably argue (...) that control must remain in their hands, because otherwise chaos might result. As one observer remarked, 'it is hard to persuade a tiger to part with its stripes'*⁴⁹.

Dans cette optique, on peut s'attendre à ce que les chevauchements administratifs donnent lieu à des tensions politiques importantes dans la mesure

⁴⁸ Keith Banting, *The Welfare State and Canadian Federalism*, McGill-Queen's University Press, Kingston, 1982, p.81.

où on les assimile à une guerre intergouvernementale qui se tient sur la place publique.

Pour certains, loin de rendre le système fédéral inefficace, les chevauchements assureraient au contraire une stabilité qu'on ne retrouverait pas dans un état unitaire. À l'image du système nerveux, le système fédéral serait sujet aux empiètements et doubles emplois de l'autorité, des codes et des canaux qui assureraient une auto-régulation et une auto-correction permettant la survie du système et empêchant les défaillances partielles d'endommager le système au complet⁵⁰.

D'autres auteurs contestent l'idée que les provinces aient cherché à accaparer plus de pouvoir au détriment du gouvernement fédéral et pensent que les fonctionnaires n'ont pas intérêt à alimenter les conflits intergouvernementaux dans la mesure où ils doivent, au contraire, s'assurer de l'appui de leurs homologues fédéraux⁵¹.

Enfin, une fois passés en revue les nombreux cas de conflits fédéraux-provinciaux, Fletcher et Wallace en arrivent à la conclusion que la structure

⁴⁹ Donald Savoie, *Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions*, University of Toronto Press, Toronto, 1992, p.261.

⁵⁰ Cette idée est développée par Martin Landau dans son article: "Federalism, Redundancy and System Reliability" in *Publius*, vol.3:2, 1973, pp.173-196.

⁵¹ R.A. Young, Philippe Faucher et André Blais, « The Concept of Province-Building: a Critique » in *Canadian Journal of Political Science*, XVII:4, décembre, 1984, pp.783-818.

fédérale n'est ni la seule ni la première cause des problèmes de politiques publiques au Canada:

Many of the administrative problems attributed to federalism (rigidities, delays, duplication, high decision costs) must be seen as the inevitable costs of operating a regionally diverse country. Structural reforms can minimize but not eliminate them, since many are not attributable to the federal system as such⁵².

1.2.2 Décentralisation, asymétrie, subsidiarité ou codécision?

En marge ou parallèlement aux diverses propositions de diagnostic sur ce qui cause les conflits intergouvernementaux en régime fédéral, plusieurs ont proposé diverses solutions de rajustements pour adapter la répartition des pouvoirs aux changements des sociétés et aux désirs des gouvernements d'intervenir dans certains secteurs ou de mieux les contrôler.

Il y a, bien sûr, l'idée de décentraliser la fédération. En accordant au gouvernement fédéral les pouvoirs généraux résiduels, les pères de la Confédération ont fait en sorte que le gouvernement central ait la possibilité d'exercer ses pouvoirs de façon unilatérale dans les zones grises. Pour corriger cette tendance centralisatrice et accommoder les provinces, il est possible, sans

⁵² Frederick J. Fletcher et Donald Wallace, op.cit., p.193.

toucher à la constitution, de procéder à une décentralisation, comme l'a fait le gouvernement du Canada en renonçant en 1996 à exercer unilatéralement son pouvoir de dépenser et en favorisant des ententes bilatérales.

Cependant une trop grande décentralisation dans le domaine économique ou les programmes sociaux pourrait compromettre l'égalité des chances de tous les citoyens, en laissant chaque province assumer ses priorités à sa façon.

Une autre des possibilités mises de l'avant est la répartition asymétrique des pouvoirs. De fait, le Canada possède déjà des dispositions constitutionnelles limitées dont l'application se traduit par un effet asymétrique telles que l'article 94 qui accorde au fédéral des pouvoirs législatifs d'uniformisation des lois sur la propriété et les droits civils mais ne s'applique pas au Québec et les dispositions sur le droit à l'éducation confessionnelle et sur la langue d'enseignement qui ne s'appliquent pas dans toutes les provinces⁵³. Les possibilités accordées dès les années soixante par le « droit de retrait » (opting out) sont un autre exemple générateur d'asymétrie puisque certaines provinces peuvent s'en prévaloir si elles le désirent⁵⁴.

Toutefois, il y a désaccord sur le degré d'asymétrie qui maintiendrait la viabilité de la fédération, une asymétrie très poussée devant nécessairement

⁵³ Dwight Herperger, *op.cit.*, 1991, p.24.

⁵⁴ À ce sujet, voir Ronald Watts, *op.cit.*, 1996, pp.60-63.

s'accompagner d'une perte de pouvoir concomitante de la province ou région concernée au sein du parlement fédéral⁵⁵.

S'appuyant sur le fait que les Québécois francophones sont plus proches de leur gouvernement provincial que du gouvernement fédéral, certains politiciens, au Québec, ont fait des chevauchements un cheval de bataille contre tout ce qui est considéré comme un empiètement du gouvernement fédéral sur un secteur de juridiction provinciale. Le principe de subsidiarité qui consiste à laisser la gestion d'un secteur au palier de gouvernement susceptible d'être le plus efficace, a été proposé⁵⁶, comme justification du retrait du fédéral de certains secteurs que les provinces pourraient mieux gérer.

Le principe de subsidiarité, qui a été remis à l'ordre du jour par le traité de Maastricht⁵⁷, consiste à confier aux niveaux décisionnels locaux ou régionaux les secteurs de compétence qu'ils peuvent gérer plus efficacement qu'un gouvernement central. Dans le contexte de l'Union Européenne, ce principe serait appliqué de manière à éviter une trop grande centralisation des pouvoirs au

⁵⁵ Stéphane Dion soutient ce point dans « Le fédéralisme fortement asymétrique: improbable et indésirable », in *À la recherche d'un nouveau contrat politique pour le Canada: options asymétriques et options confédérales*, Leslie Seidle, Institut de recherche en politiques publiques, pp.133-147, 1994.

⁵⁶ Les jeunes Libéraux en faisaient aussi état dans leur prise de position référendaire de 1992 intitulée *L'entente du 28 août: des Libéraux disent non*, Jeunes Libéraux, septembre 1992, pp.3-4.

⁵⁷ En fait, s'il a été inscrit dans le traité de Maastricht, le principe de subsidiarité a été énoncé pour la première fois dans l'encyclique du Pape Pie XI, *Quaeragesimo Anno*, 1931 et mis de l'avant par E.F. Schumacher dans *Small is beautiful*, Harper and Row, 1973, p.244. Ce dernier présente un

détriment des instances locales et régionales⁵⁸. Ancien fonctionnaire fédéral, André Burelle a proposé que ce principe soit appliqué au Canada afin que ne soient confiées au gouvernement fédéral que les affaires qui ne peuvent être gérées en toute justice au niveau des communautés locales⁵⁹.

En fait, le principe de subsidiarité s'apparente à une approche qui consiste à centraliser le moins possible et seulement quand c'est absolument nécessaire en vertu de l'idée que les communautés locales doivent conserver plus de contrôle sur les questions qui les affectent directement. Il s'agirait donc de limiter le gouvernement fédéral à faire uniquement ce que les provinces ne peuvent pas faire soit: Affaires étrangères, Commerce extérieur, Défense et Sécurité du territoire, Douanes et tarifs, Gestion de la dette, Monnaie, Postes, Péréquation, Assurance-chômage et Télécommunications⁶⁰.

Ce principe trouve ses limites d'application dans la mesure où d'autres instances locales, sous-régionales ou même municipales peuvent chercher à s'en prévaloir au détriment des provinces.

plaidoyer célèbre en faveur de la préservation de la liberté et de la responsabilisation des niveaux situés en bas de l'échelle dans les grandes organisations.

⁵⁸ Bruce G. Doern, *Europe Uniting: The EC Model and Canada's Constitutional Debate*, C.D. Howe Institute, 1991, p.28.

⁵⁹ André Burelle, *Le mal canadien, essai de diagnostic et esquisse d'une thérapie*, Fides, 1995, p.146.

⁶⁰ Cette liste est proposée par André Burelle (op.cit.). Mais il faut remarquer qu'elle ne fait pas l'unanimité: il existe des ministères provinciaux du Commerce extérieur et des provinces telles que l'Ontario et le Québec ont leur propre police provinciale.

Enfin, l'idée de codécision qui rappelle le modèle allemand de fédéralisme (représentation des gouvernements des Länder au sein du Bundesrat où sont débattues les lois fédérales) est aussi présentée par André Burelle, comme une façon de fonctionner qui permettrait de faire consensus à l'étape de la prise de décision et donc d'éviter les conflits de juridiction. Elle vise surtout la façon dont le gouvernement fédéral a utilisé son pouvoir de dépenser pour intervenir dans les champs de juridiction provinciale en décidant unilatéralement que certains secteurs devaient faire l'objet d'une priorité à l'échelle nationale. L'idée de codécision est avancée pour faire en sorte que des normes communes minima codécidées soient adoptées de façon à respecter les priorités et les différences régionales tout en assurant qu'une qualité de service comparable soit offerte à tous les citoyens.

Cette formule aurait l'avantage de ne nécessiter aucun changement constitutionnel. Cependant, il faudrait créer une instance ou un mécanisme institutionnel pour la gérer⁶¹.

Toutes ces suggestions concernent le niveau politique ou constitutionnel et tendent vers une résolution des conflits intergouvernementaux. Mais elles ne tiennent pas compte de la dynamique propre à la double gestion. Comment la

⁶¹ André Burelle, *ibid.*, p.113.

double gestion est-elle assumée par ceux qui en sont les premiers responsables, les fonctionnaires?

1.3 Les pratiques administratives en système fédéral et les chevauchements: comment les secteurs de chevauchements sont-ils gérés dans la fédération canadienne?

Dans un article portant sur la fonction publique représentative, Donald Savoie remarque que la fonction publique fédérale a été l'objet de très peu d'études et que le questionnement sur le rôle des fonctionnaires fédéraux dans les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces a été négligé⁶².

En effet, les études que nous avons citées jusqu'à présent s'arrêtent rarement au rôle joué par les fonctionnaires ou ne le mentionnent qu'en passant. Pourtant, les hypothèses avancées, entre autres par les tenants de l'approche Public Choice, accordent aux fonctionnaires un rôle non négligeable. Des auteurs tels que Downs et Niskanen nous suggèrent que les fonctionnaires sont des acteurs importants dans la compétition intergouvernementale⁶³.

Cette idée est reprise par Savoie:

⁶² Donald J. Savoie, « La bureaucratie représentative: une perspective régionale » in la *Revue canadienne de science politique*, XX:4, décembre 1987, p.786.

⁶³ Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, 1967, et William A.Jr. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, 1971.

*Intergovernmental competition is not strictly confined to the political level. Administrative actors or officials also have goals to promote and the interest of their departments to protect*⁶⁴.

Trois études majeures nous tracent la voie à suivre pour combiner relations fédérales-provinciales et rôle des fonctionnaires:

celle de Stéfán Dupré, intitulée *Federalism and Policy Development: the case of adult occupational training in Ontario*, datant de 1973⁶⁵, qui porte sur la façon dont le fédéral est intervenu en 1966 dans la formation professionnelle et sur la façon dont les fonctionnaires provinciaux ontariens ont vécu cette intervention;

celle de Donald Savoie intitulée *Federal-Provincial collaboration, the Canada-New-Brunswick General Development Agreement*, datant de 1981, qui porte sur l'introduction par le fédéral de l'Entente sur le développement général (EDG) et sur l'impact que ce programme a eu sur le rôle des fonctionnaires provinciaux dans les relations fédérales-provinciales;

enfin deux textes de Rodney Haddow, intitulés *Canada's experiment with Labour Market Neo-Corporatism: Institutional, Societal and Programmatic*

⁶⁴ Savoie, *Federal Provincial Collaboration: The Canada-New-Brunswick General Development Agreement*, l'Institut d'administration publique du Canada, McGill-Queen's University Press, Montréal, 1981, p.4.

⁶⁵ Joseph Stefan Dupré, David M. Cameron, Graeme H. McKechnie et Theodore B. Rotenberg, *Federalism and Policy Development: the case of adult occupational training in Ontario*, University of Toronto Press, Toronto, 1973.

*Constraints on Organizational Innovation*⁶⁶(1994) et *Reforming labour-market policy governance: the Quebec experience*⁶⁷ (1998), qui portent respectivement sur l'expérience canadienne concernant la stratégie du gouvernement fédéral et des provinces dans le développement de la main-d'oeuvre et sur l'exemple québécois du modèle axé sur la concertation en ce qui concerne les programmes du marché du travail.

1.3.1 Dans *Federalism and Policy Development: the case of adult occupational training in Ontario*, Stefan Dupré et ses collaborateurs montrent que le conflit fédéral-provincial sur la formation de la main-d'oeuvre au Canada était dû à une décision unilatérale du gouvernement fédéral d'éliminer les subventions conditionnelles aux provinces en matière de formation des adultes. Désormais, la formation de la main-d'oeuvre devait faire partie des politiques de l'emploi sous l'égide du nouveau ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration. Avec la Loi fédérale sur la formation professionnelle des adultes adoptée en 1967, le fédéral devenait acheteur de cours de formation pour adultes et les provinces devenaient

⁶⁶ Rodney Haddow, *Canada's Experiment with Labour Market Neo-Corporatism: Institutional, Societal and Programmatic Constraints on Organizational Innovation*, texte préparé pour la conférence « Labour Market Polarization and Social Policy » tenue par la School of Policy Study de l'Université Queen's de Kingston, les 27 et 28 janvier 1994. À notre connaissance ce texte n'a pas été publié.

⁶⁷ Rodney Haddow, « Reforming labour-market policy governance: the Quebec experience », dans *Canadian Public Administration*, volume 41, no 3, automne 1998, pp.343-368.

des "courtiers exclusifs", c'est-à-dire des intermédiaires privilégiés entre le fédéral et les maisons d'enseignement.

Avec cette étude qui est basée sur une centaine d'entrevues de fonctionnaires fédéraux, provinciaux et communautaires, Dupré montre que le problème central dans ce conflit était de nature administrative: les fonctionnaires provinciaux ontariens s'étaient vus réduits à un rôle de "courtiers" et les fonctionnaires québécois étaient divisés entre économistes (favorables à l'idée de lier formation des adultes et emploi) et éducateurs (peu enclins à subordonner l'éducation aux impératifs du marché).

Une distinction importante pour nous est celle que fait Dupré entre les fonctionnaires de niveau décisionnel chargés des relations fédérales-provinciales et les fonctionnaires de niveau opérationnel chargés de la mise en oeuvre et du développement des programmes. Le mécontentement des premiers ministres provinciaux et de leurs conseillers n'atteignait pas le niveau de déception des fonctionnaires opérationnels (« operating officials ») face à la décision unilatérale du gouvernement fédéral de mettre fin aux subventions conditionnelles:

Here the peculiar political effects of conditional grants are worthy of note. Precisely because they are 'appetite whetting' and tend to skew provincial priorities in favour of the aided function, conditional grants bestow upon the operating officials at the receiving end of government a genuine advantage in competing for the limited resources of provincial treasuries⁶⁸.

⁶⁸ Dupré et al., op.cit. 1973, p.85.

Ainsi, tandis qu'ils voient des fonctionnaires en compétition pour une part du budget provincial, Dupré et ses collaborateurs remarquent que, sous le régime des subventions conditionnelles, les relations entre fonctionnaires provinciaux de niveau opérationnel et les fonctionnaires fédéraux du « training branch » étaient des relations de coopération étroite et amicale⁶⁹.

Dans un texte portant sur le fonctionnement du fédéralisme de concertation qu'il définit comme étant fait de relations entre les représentants élus ou les fonctionnaires des deux ordres de gouvernement dans les échanges fédéraux-provinciaux, Dupré revient sur l'importance des relations de confiance qui se créent à l'occasion entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux.

Il observe que les revirements des politiciens et les changements d'objectifs ont des effets importants sur les relations entre fonctionnaires des deux ordres de gouvernement car, chaque fois que des organismes fédéraux-provinciaux étaient abolis, des relations de confiance établies de longue date étaient également dissoutes⁷⁰. Nous reviendrons au chapitre 5 sur les particularités de la question ontarienne.

⁶⁹ Ibid., p.88.

⁷⁰ Dupré, « The workability of Executive Federalism in Canada » in *Federalism and the role of the State*, Bakvis et Chandler, pp.236-258, 1987, p.243.

1.3.2 Dans *Federal-Provincial Collaboration, the Canada-New-Brunswick General Development Agreement*, Donald Savoie étudie les conséquences pour le fédéralisme canadien et ses institutions d'un programme qui lie deux niveaux de fonction publique pour planifier et mettre en oeuvre de nouvelles politiques de développement économique. Il analyse comment les fonctionnaires se situent dans le cadre des relations fédérales-provinciales.

Cette étude, basée sur plus de soixante-dix entrevues et une variété de documents parlementaires et gouvernementaux, montre, à l'instar de l'étude de Dupré, que les fonctionnaires des deux ordres de gouvernement, soucieux d'efficacité, ont tendance à coopérer: « ...officials are more disposed to collaborate and to resolve quietly jurisdictional conflicts.. »⁷¹.

Ce qui ressort de l'étude de Savoie, c'est que le GDA, tout en amenant une décentralisation du processus décisionnel, a obscurci la question du partage des compétences en laissant entre les mains des fonctionnaires fédéraux et provinciaux en collaboration le soin de définir et de mettre en oeuvre les programmes de développement économique régional.

Tout comme Dupré, Savoie constate que les fonctionnaires provinciaux ont parfois intérêt à collaborer avec les fonctionnaires fédéraux:

⁷¹ Savoie, op.cit., 1981, p.156.

In our case study, there was little evidence of interjurisdictional competition between provincial DREE (fonctionnaires fédéraux assignés aux départements de développement économique régionaux dans les provinces) and provincial government officials. On the contrary, there were numerous examples of collaboration between the two groups⁷².

Savoie montre que les fonctionnaires fédéraux au Nouveau-Brunswick et les fonctionnaires provinciaux affectés aux programmes de développement régional avaient plus de chance d'obtenir les budgets dont ils avaient besoin quand ils éliminaient la compétition dans leurs relations.

1.3.3 Dans *Canada's experiment with Labour Market Neo-Corporatism: Institutional, Societal and Programmatic Constraints on Organizational Innovation*, Haddow s'emploie à décrire la tentative canadienne de mettre au point une stratégie de développement de la main-d'oeuvre qui permette d'impliquer des intervenants du secteur privé. Il compare les résistances de nature institutionnelle qui ont bloqué ce genre d'initiative néo-corporatiste.

Ce qui est intéressant pour nous, c'est qu'il identifie la division des pouvoirs sur la formation de la main-d'oeuvre comme un paramètre institutionnel susceptible de mettre un frein à l'initiative fédérale et qu'il décrit l'expérience ontarienne de mise sur pied du Conseil ontarien de formation et d'adaptation de la

⁷² Ibid. p.162.

main-d'oeuvre. Nous verrons au chapitre 5, en quoi l'expérience ontarienne du COFAM présente un intérêt pour nous.

Haddow reconnaît un rôle prépondérant aux fonctionnaires puisqu'il estime qu'en Ontario « ...an ambitious devolution of decision-making to the private sector was opposed by provincial training officials.. »⁷³. Il estime que la détermination des politiciens est venu à bout de cette résistance en Ontario mais pas au Nouveau-Brunswick: « ..bureaucratic resistance has not been overridden by a determined political leadership in New Brunswick as it was in Ontario »⁷⁴. Ici la dynamique politiciens contre fonctionnaires nous donne des raisons de nous intéresser à la question de savoir si, dans ce cas, les fonctionnaires des deux niveaux de gouvernement vont avoir tendance à coopérer.

Dans *Reforming labour-market policy governance: the Quebec experience*, Rodney Haddow examine le modèle québécois de concertation entre le public et le privé. Il a réalisé 37 interviews au Québec de fonctionnaires provinciaux et fédéraux, ainsi que de membres des Commissions régionales. Il estime qu'au Québec comme ailleurs au Canada, les fonctionnaires sont sceptiques quant à la

⁷³ Haddow, op.cit., 1994, p.16.

⁷⁴ Ibid. p.24.

compétence des partenaires du secteur privé concernant la mise en oeuvre des politiques du marché du travail⁷⁵.

Il rejoint nos propres observations (nous en faisons état aux chapitres 3 et 4) selon lesquelles, la ministre Louise Harel a montré une sensibilité particulière aux problèmes des démunis et a tenté d'abolir la SQDM et à réduire son avatar, la Commission des partenaires, à un rôle consultatif.

Haddow montre que c'est au ministre André Bourbeau que l'on doit reconnaître la paternité de la SQDM. Il souligne que son départ, en 1994, ainsi que celui des hauts fonctionnaires qui l'appuyaient a contribué à affaiblir la position de la SQDM.

Haddow admet que l'entente syndicats-patronat au sein de la SQDM est imparfaite, mais il conclut, comme nous, qu'elle est restée suffisamment forte pour permettre la survie jusqu'à ce jour de la Commission des partenaires. Nous verrons que, comme le remarque également Haddow, cette survie doit beaucoup aux interventions directes des partenaires auprès du premier ministre du Québec.

Enfin, d'après Haddow, le fédéralisme joue un rôle de barrière infranchissable (« formidable barrier ») quand il est question d'interventions dans un domaine de chevauchements de juridiction fédérale-provinciale⁷⁶. Il identifie la

⁷⁵ Haddow, op.cit, 1998, p.363.

⁷⁶ Haddow, op.cit., 1994, p.28.

demande de retrait du fédéral de la formation de la main-d'oeuvre comme émanant principalement du Québec, tandis que l'Ontario a tenu une position autonome en créant ses propres structures, mais en laissant la porte ouverte au gouvernement fédéral qui a collaboré à la mise sur pied des Commissions locales.

Ce que Haddow n'examine pas, qui est pourtant crucial selon nous, c'est la corrélation entre l'attitude des fonctionnaires et le débat constitutionnel dans le secteur de la formation de la main-d'oeuvre comme environnement qui influence leurs perceptions. Pour nous ces deux facteurs ne s'additionnent pas, ils s'influencent mutuellement.

1.4 Conclusion: la nécessité d'une étude de terrain pour clarifier la pratique de gestion des chevauchements dans un système fédéral

Cette revue des études existantes nous montre que les auteurs se sont, ou bien intéressés aux chevauchements sans tenir compte des relations entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux auxquels ils donnent lieu (Julien et Proulx) ; ou encore aux relations entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux (Dupré, Savoie) mais sans tenir compte de la problématique propre aux chevauchements dans la fédération canadienne.

Des trois auteurs que nous avons cités s'intéressant aux fonctionnaires, deux ont réalisé leurs études en Ontario et au Nouveau-Brunswick, un seul a

également étudié le Québec. Or, Haddow a choisi de laisser de côté une dimension que nous jugeons importante: le fait que le Québec est une province souvent à l'avant-garde des luttes constitutionnelles et juridiques et plus jalouse de son autonomie que toute autre province canadienne. Alors que lui se limite aux facteurs internes: (choix de politiques, négociations entre les groupes d'intérêts (« intergroup political bargaining »⁷⁷)), nous regardons en quoi le fédéralisme a conditionné les choix du Québec et les attitudes des intervenants.

Les trois études que nous avons explorées plus haut ne cherchaient pas à contribuer au débat sur les chevauchements fédéraux-provinciaux dans un secteur chaudement disputé comme c'est notre cas. Il s'agissait plutôt pour ces auteurs de montrer comment s'établissaient les relations entre les fonctionnaires des deux ordres de gouvernement une fois que le fédéral avait décidé de mettre sur pied un programme d'intervention dans un secteur de juridiction conjointe.

Nous verrons que dans la formation de la main-d'oeuvre au Québec, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux ont eu à coopérer (ou non) pendant qu'une bataille politique avait lieu autour de l'attribution de ce secteur d'activité à un gouvernement ou à l'autre. Non seulement, nous étudions les relations entre fonctionnaires de deux ordres de gouvernement dans un contexte de chevauchements, mais nous avons choisi de comparer le secteur de la formation

⁷⁷ Ibid. p.352.

de la main-d'oeuvre au Québec avec la situation ontarienne. Dans ce contexte de conflit fédéral-provincial et de rationalisation des effectifs à tous les niveaux, quelle était l'attitude des fonctionnaires? Comment percevaient-ils leur situation? Que nous apprend la comparaison Québec-Ontario sur la double gestion en système fédéral?

Notre recherche nous permettra d'esquisser des réponses à ces questions.

CHAPITRE 2

LA PRATIQUE DES CHEVAUchements INTERGOUVERNEMENTAUX: PROBLÉMATIQUE ET MÉTHODOLOGIE

2.1 Introduction

Comme nous l'indiquons plus haut, cette thèse a pour but d'étudier les relations entre les fonctionnaires des deux paliers de gouvernement dans un contexte où il y a chevauchements et conflits constitutionnels et politiques autour de l'attribution du secteur de la formation de la main-d'oeuvre. Notre démarche est motivée par l'idée que les acteurs sur le terrain ont leur mot à dire quant à la façon dont se passe les chevauchements intergouvernementaux.

En effet, une fois décidé qu'un ministère de l'Emploi et de la Formation de la main-d'oeuvre était l'instrument choisi pour mettre en place des structures administratives (au Québec, la SQDM, en Ontario, le COFAM), on laissait aux fonctionnaires la charge de réaliser le concept de partenariat avec les milieux socio-économiques, patronaux et syndicaux. Tout cela en supposant que les dit-milieux soient eux-mêmes capables de coopération entre eux et avec les fonctionnaires.

2.2 Problématique

En ce qui a trait à l'attitude des fonctionnaires en situation de double gestion les deux études de cas qui constituent notre référence de base nous indiquent plusieurs pistes.

Les études de Savoie et de Dupré (et ses collègues) nous montrent que, dans certaines circonstances, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux, loin d'être en compétition, ont plutôt tendance à coopérer pour être plus efficaces. Cela suppose que les fonctionnaires font abstraction des données politiques et cherchent surtout à faciliter leur travail au quotidien, ne serait-ce que pour s'assurer des budgets dont ils ont besoin.

Savoie estime que les fonctionnaires des deux paliers de gouvernement jouent un rôle-clé dans le partage des pouvoirs et le fonctionnement du fédéralisme puisque ce sont eux qui gèrent les programmes et assurent le relais face aux clients. Dans le secteur de la formation de la main-d'oeuvre, cet aspect est d'autant plus important que le service aux clients constitue une dimension primordiale par rapport à d'autres secteurs comme par exemple l'environnement. Ici, non seulement les clients ont un besoin urgent de services, mais ils sont confrontés à la multiplicité des intervenants et des programmes.

Dans le cas qui nous occupe, les fonctionnaires devaient offrir le meilleur service possible sans être assurés que cela suffirait au maintien de leurs postes

ou de leurs budgets. Or l'étude de Dupré nous suggère qu'au niveau **intragouvernemental**, une forte compétition se joue pour les postes et pour les budgets.

En effet, les fonctionnaires des différents ministères sont souvent en concurrence au sein d'un même gouvernement (voire au sein d'un même ministère). Une telle situation peut d'autant mieux être masquée par les conflits politiques entre deux ordres de gouvernement que le public est rarement mis au courant quand il y a mésentente entre deux ministères.

Nous nous sommes donc intéressée d'une part à la façon dont se sont établies les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces dans la formation de la main-d'oeuvre, mais aussi aux changements de politiques et de structures effectués au gré des changements de gouvernement et des réaffectations des ministres (dimension politico-historique) et d'autre part à la façon dont les fonctionnaires décrivent leur quotidien et évaluent leur travail et leurs rapports avec les autres intervenants dans ce contexte (enquête sur le terrain).

Dans un jeu où les politiciens placent leurs pions, les fonctionnaires, une fois placés, ne sont pas neutres: ils occupent une position importante dans le système mis en place et doivent avoir conscience de leur importance et des enjeux.

Il nous est apparu intéressant d'ajouter une dimension comparative à notre problématique de manière à nous donner une perspective plus large que celle que nous aurions en nous limitant au Québec. Dans la mesure où notre recherche concerne le fonctionnement du fédéralisme, nous avons décidé de comparer le cas québécois avec la situation ontarienne.

Ce choix se justifie par le fait que l'une des deux études de base que nous avons recensées porte sur l'Ontario. Le développement économique et social du Québec et de l'Ontario comporte des similitudes, même si l'on s'accorde à reconnaître que le niveau de vie est plus élevé en Ontario.

Une différence importante ajoute à l'intérêt de l'Ontario comme point de comparaison: l'absence de la dimension nationaliste qui n'empêche pas, toutefois, les Ontariens de se sentir dans une position particulière par rapport au reste du Canada. On peut voir un sentiment sinon nationaliste en tout cas provincialiste dans la théorie du « fair share » telle que développée par le gouvernement ontarien sous Bob Rae⁷⁸.

Une comparaison des interactions entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux en Ontario et au Québec nous permettra de faire la part du sentiment

⁷⁸ Voir le texte de David R. Cameron, « Post modern Ontario and the Laurentian Thesis » in *Canada: the State of the Federation, 1994*, Institut des relations intergouvernementales, Queen's University, dans lequel est fait l'historique de la nouvelle attitude provincialiste de l'Ontario instituée sous Bob Rae et qui se voulait une réaction à l'idée longtemps entretenue que l'Ontario avait toujours été avantagée dans la fédération.

nationaliste dans les rapports qu'ont les fonctionnaires provinciaux avec les fonctionnaires fédéraux au Québec. Nous serons à même de vérifier dans quelles mesures les fonctionnaires s'efforcent d'ignorer ou de transcender les débats de juridiction.

2.2.1 Hypothèse

Nous avons choisi d'utiliser l'analyse stratégique qui (nous y revenons plus loin) est une approche inductive. Nous proposons quand même, pour plus de clarté une hypothèse à plusieurs volets qui constituent la base de notre interrogation et de ce que nous pensons démontrer à l'aide des résultats de nos interviews avec les acteurs.

Notre hypothèse à plusieurs volets porte sur l'attitude des acteurs et sur les interprétations possibles des anomalies que nous révèlent les interviews réalisés avec eux.

Compte tenu de la problématique qui précède nous sommes prête à formuler l'hypothèse suivante : il y a **une tendance à coopérer des fonctionnaires fédéraux et provinciaux en situation de chevauchements mais elle peut être empêchée par les conflits de juridiction entre les deux ordres de gouvernement quand ces conflits font l'objet de débats publics intenses**

particulièrement, mais pas exclusivement, à l'occasion de campagnes référendaires ou électorales .

La concurrence déjà présente entre fonctionnaires de certains ministères pour s'arroger des ressources peut être aggravée par la situation de chevauchement fédéral-provincial. Dans leur lutte pour se faire valoir et obtenir la maîtrise d'oeuvre du secteur en question au sein de leur palier gouvernemental, les fonctionnaires peuvent tenter de s'appuyer sur les vis-à-vis de l'autre gouvernement dont la spécialité est la même.

Cependant, à partir du moment où le gouvernement fédéral se retire de la formation de la main-d'oeuvre, nous suggérons que les conflits entre ministères, entre gestionnaires et entre les intervenants du public et ceux du privé gagnent en visibilité, sinon en intensité, du fait qu'ils ne sont plus occultés par les conflits entre paliers de gouvernement.

Plutôt qu'un problème de gestion, les chevauchements constitueraient une donnée structurelle inhérente au fédéralisme qui pourrait occasionnellement servir de point d'appui aux fonctionnaires désireux de contrôler ou de conserver le contrôle de leur environnement.

Nous aurons peut-être parmi les fonctionnaires les plus concernés par les chevauchements (les fonctionnaires de la SQDM et ceux du ministère de l'Emploi) un cas de figure. En effet, les fonctionnaires étudiés sont non seulement en

situation de chevauchements intergouvernementaux (et même intragouvernementaux), mais ils sont aussi dans un secteur, la formation de la main-d'oeuvre, dans lequel de nombreux acteurs non-gouvernementaux sont influents (organismes patronaux et syndicaux). Ceci les place dans une situation très particulière dans la mesure où les ministères doivent tenir compte du désir des intervenants extérieurs d'obtenir ou de conserver une part du pouvoir décisionnel. Dans les cas de figure familiers aux chercheurs en administration publique, les fonctionnaires ont pour souci de se conformer aux désirs de leur ministre en espérant que ce dernier aura suffisamment de poids au Conseil des ministres pour protéger les programmes et les budgets qu'ils veulent gérer. En ce qui nous concerne, nous avons une situation où, en plus, les partenaires socio-économiques veulent avoir un droit de regard sur l'allocation budgétaire. Comment réagissent les fonctionnaires dans ce type de situation?

Le débat sur les chevauchements amène certains à suggérer que la présence de deux gouvernements dans un secteur donné est en soi coûteuse et inefficace. De ce point de vue, les chevauchements seraient cause de mauvaise gestion: ressources mal utilisées, fonctionnaires faisant la même chose, programmes et politiques se dédoublant et devenant sources de confusion dans l'esprit du public, etc. Ce point de vue, défendu, entre autres, par des auteurs québécois, sous-tend l'idée que les fonctionnaires des deux ordres de

gouvernement ne sont pas nécessairement désireux de coopérer, de coordonner leurs actions, de mettre en commun leurs connaissances ou d'éviter de se nuire en trouvant des moyens de se partager la clientèle et cela de façon informelle.

Cette idée constitue donc une sorte de contre-hypothèse car elle suppose qu'il ne peut y avoir que des difficultés, voire des conflits, entre fonctionnaires des deux ordres de gouvernement eux-mêmes en conflit.

Étant donné que notre hypothèse est formulée en termes d'une dichotomie conflit / coopération, nous serons portée à prêter attention à ce que diront nos interviewés qui aille dans le sens d'entente ou de mésentente.

Si notre hypothèse était confirmée pour le Québec comme pour l'Ontario, cela pourrait signifier que les chevauchements ne sont pas un problème entre fonctionnaires (se disputant un territoire, des ressources, etc.), mais un problème entre politiciens (se disputant des électeurs). Les débats politico-juridiques en période électorale ou référendaire peuvent entraîner des difficultés de coopération entre fonctionnaires sans être nécessairement la seule cause de telles difficultés.

L'administration de la preuve passe par les réponses des fonctionnaires lors d'interviews semi-directives qui leur permettent de mettre de l'avant leur propre vision quant aux difficultés de gestion qu'ils vivent au quotidien et à la façon dont ils vivent cette situation de gestion à partenaires multiples. Selon la place qu'ils accordent spontanément à la question des chevauchements

intergouvernementaux et selon qu'ils mentionnent, ou non, les problèmes associés aux chevauchements (redondance, coûts de coordination, confusion des responsabilités, etc.), nous serons en mesure de juger si les gestionnaires les plus concernés y voient, ou non, un problème de gestion.

Nous ne nous arrêterons pas à constater qu'il y a conflit ou coopération. Nous voulons établir comment et pourquoi il y a, conflit ou coopération. Quelles sont les lignes de démarcation? Quels sont les facteurs qui amènent les fonctionnaires à décider de coopérer ou non? Les fonctionnaires essaient-ils de transcender les débats de juridiction? Si oui, ont-ils le sentiment d'y parvenir?

En sélectionnant les intervenants qui ont des rapports fréquents avec l'autre ordre de gouvernement, nous nous donnons les moyens de contre-vérifier les dires de ceux qui pourraient être tentés d'embellir ou de noircir la situation.

Nous croyons que les problèmes de gestion étudiés de cette façon seront aisément mis en lumière. Notre hypothèse sera infirmée si la plupart des fonctionnaires, tant fédéraux que provinciaux du Québec et de l'Ontario, parlent spontanément de la présence de fonctionnaires d'autres paliers gouvernementaux (et de partenaires extérieurs) comme obstacle ou problème dans leur secteur d'activités. Nous avons mis au point un questionnaire suffisamment neutre (voir Annexe I) pour que le mot « chevauchement » ne soit jamais prononcé par nous en premier.

Notre hypothèse sera partiellement confirmée si une telle présence n'est considérée que comme un problème parmi d'autres (mais comme un problème quand même) par la plupart des interviewés. Elle sera encore renforcée ou affaiblie selon que le cas ontarien révélera ou non une différence marquante avec le cas québécois.

Nous ne cherchons pas à quantifier les opinions émises par les intervenants dans le secteur de la formation de la main-d'oeuvre, mais à recréer le climat d'interactions entre les acteurs à partir de ce qu'ils en disent eux-mêmes. C'est le propre de l'approche hypothético-inductive que nous avons adoptée.

2.3 Méthodologie

Comme nous l'indiquions plus haut, cette thèse veut privilégier une approche interactionniste qui nous permette de faire une lecture du terrain sans préjuger de ce qui constitue de la bonne gestion. Comment se passe la gestion de la formation de la main-d'oeuvre où se trouvent impliqués deux paliers de gouvernement en système fédéral? Quels sont les problèmes soulevés par les gestionnaires? Comment le contexte institutionnel les amène-t-il à interagir avec leur environnement? Comment vivent-ils leurs rapports avec les partenaires non-gouvernementaux?

2.3.1 Intérêt de l'analyse stratégique

Pour nous aider à étudier le rôle que jouent les fonctionnaires dans la double gestion en système fédéral, nous disposons de la méthode de l'analyse stratégique telle que développée par Crozier et Friedberg dans L'acteur et le système (1977) et pratiquée au Québec par Vincent Lemieux (1965) et Stéphane Dion (1982, 1986, 1994)⁷⁹. Cette approche nous semble être la plus appropriée dans la mesure où elle place les relations de pouvoir au coeur de sa problématique.

L'analyse stratégique est une méthode de recherche hypothético-inductive qui consiste à:

...découvrir les caractéristiques, la nature et les règles des jeux qui structurent les relations entre les acteurs concernés et, partant conditionnent leurs stratégies, et (..) remonter ensuite aux modes de régulation par lesquels ces jeux s'articulent les uns aux autres et sont maintenus en opération dans un système d'action⁸⁰.

Au delà des règles formelles (lois, réglementation intérieure, technologie, etc.) qui pèsent sur leur capacité d'action, les acteurs tentent de se donner une

⁷⁹ Vincent Lemieux, « L'analyse stratégique des organisations administratives » in *Administration Publique du Canada*, no.4, 1965, pp.535-547. Stéphane Dion, « Pouvoirs et conflits dans l'organisation: grandeur et limites du modèle de Michel Crozier », *Revue canadienne de science politique*, XV:1, mars, 1982; « Michel Crozier et l'étude des organisations, entrevue », in *Politique*, no.12, 1986; « Une stratégie pour l'analyse stratégique », in *Colloque de Cerisy, L'analyse stratégique, sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*, Éditions du Seuil, Paris, 1994, pp.99-108.

⁸⁰ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Éditions du Seuil, 1977, p.452.

marge de manoeuvre, jouent un jeu dans lequel leurs stratégies peuvent être considérées comme rationnelles. Cette rationalité ne peut se révéler que dans le contexte.

L'analyse stratégique amène à examiner « l'environnement pertinent », c'est-à-dire tout ce qui conditionne le fonctionnement de l'organisation. Grâce à un échantillonnage dans différents points de l'organisation et au recoupement des témoignages, on arrive à établir un « système d'action concret » reconstitué par l'enquête.

Dans le cas qui nous concerne, le « système d'action concret » reconstitué nous donnera un tableau différent des organigrammes officiels et des structures établies. Ainsi, nous serons à même de constater si la structure des conflits et des connivences identifiée suit la ligne de démarcation fédérale-provinciale ou d'autres lignes de démarcation.

Comme nous l'avons écrit plus haut, la méthode de l'analyse stratégique est une démarche de type hypothético-inductive qui nous amène à privilégier l'observation du terrain servant de révélateur des jeux et des alliances dans l'organisation.

Nous postulons que les acteurs ont une rationalité propre et des intérêts à défendre et qu'ils les découvrent au fur et à mesure que le jeu se développe, le jeu

étant tributaire des règles institutionnelles et de l'organisation (et réorganisation) des structures. Ils développent des stratégies en fonction de cette rationalité.

En utilisant la méthode de l'analyse stratégique, nous sommes conscients que nous tentons de nous donner une extériorité par rapport aux acteurs: ce qu'ils révèlent en entrevue n'est pas la réalité, c'est leur orientation. Le système d'action concret est constitué de l'ensemble des éléments d'interdépendance qui relient les acteurs entre eux et le chercheur doit reconstruire ce système⁸¹.

La méthode de l'analyse stratégique dont nous voulons faire l'application n'exclut pas l'étude concomitante des contraintes structurelles, économiques, historiques et politiques. Elle a l'avantage sur les autres approches de privilégier l'examen des attitudes des fonctionnaires devant leur pratique sans poser comme a priori ce qu'elles sont censées être par rapport aux conflits constitutionnel et politique, mais en portant attention aux anomalies, aux attitudes contre-intuitives que nous découvrons, compte tenu que ces conflits constituent une partie importante de leur environnement pertinent.

Nous aurons donc à effectuer un mouvement d'aller-retour entre ce que nous indiquent les études existantes comme attitudes possibles et ce que nous « dit » le terrain. Loin d'être un obstacle, la subjectivité des acteurs est un indice

⁸¹ Stéphane Dion, « Michel Crozier et l'étude des organisations, entrevue », in *Politique*, n.12, 1986, p.112.

précieux du côté où ils penchent. Leurs souhaits, leurs préférences, l'évaluation qu'ils font des difficultés rencontrées dans leur pratique, les projections qu'ils font de ce que serait une situation idéale, sont autant de révélateurs pour nous.

2.3.2 Intérêt de l'approche néo-institutionnelle

L'approche néo-institutionnelle est particulièrement adaptée aux questions soulevées par la double gestion en système fédéral dans la mesure où elle intègre dans sa perspective le rôle des institutions avec la rationalité des acteurs⁸².

L'analyse stratégique nous amène à privilégier la rationalité limitée des acteurs, tout en reconnaissant que les règles du jeu formelles et informelles « structurent leurs relations » et « conditionnent leurs stratégies ». Ces règles du jeu, formelles et informelles, ce sont les institutions.

March et Olsen estiment que la transformation des États de démocraties libérales en États-Providence a eu pour effet de créer un nouveau modèle de gouvernance constitutionnelle qu'ils appellent le « corporate bargaining ». Dans ce nouveau modèle de gouvernance, disent March et Olsen, les fonctionnaires fondent leur comportement sur la façon dont les tâches leur sont dévolues:

Civil servants become key players in public policy making - as defenders of different institutions, agencies, values and clients. Their views and behavior are formed by the tasks for which they are responsible, by the agencies and

⁸² Voir : Kathleen Thelen et Sven Steinmo, « Historical institutionalism in comparative politics », in *Structuring politics, historical institutionalism in comparative analysis*, éditeurs: Sven Steinmo, Kathleen Thelen et Frank Longstreth, Cambridge University Press, UK, 1992, chapitre I.

*professions to which they belong, and by parts of the environment with which they interact*⁸³.

La question des chevauchements dans le contexte du fédéralisme canadien nous amène à nous intéresser à la dimension institutionnelle puisque les règles du jeu qui contraignent nos acteurs sont à l'origine de la situation. Mais le fédéralisme n'est pas la seule institution qui rentre en ligne de compte, on retrouve des règles du jeu institutionnel au niveau des gouvernements provinciaux et des organismes publics ou privés.

Ainsi, l'approche néo-institutionnelle se révèle, pour nous, complémentaire à l'analyse stratégique dans la mesure où, comme nous le verrons, les gouvernements ont décidé d'intervenir dans le secteur de la formation de la main-d'oeuvre en justifiant leurs interventions; en les structurant d'une façon qui a eu pour effet de poser en parallèle certaines structures à d'autres déjà existantes; d'en supprimer certaines (les Commissions de formation professionnelles (C.F.P)) sous le prétexte d'unifier les interventions et enfin, en évoquant le taux de chômage et autres facteurs macro-économiques, alors qu'en définitive l'intervention gouvernementale dans la formation de la main-d'oeuvre était vouée, au mieux, à avoir un effet marginal sur ces facteurs.

⁸³ James G. March et Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, 1989, Free Press, New York, 1989, p.112.

Les auteurs que nous avons recensés au chapitre un (1) ont posé certains jalons en ce qui a trait au lien entre changements structurels et attitude des fonctionnaires. Savoie fait état de concurrence entre fonctionnaires provinciaux pour obtenir une meilleure part du budget tandis que Dupré parle de changements structuraux qui bouleversent des relations bien établies entre fonctionnaires de niveau opérationnel.

Au Québec, en particulier, la question de la formation de la main-d'oeuvre a été fortement politisée, se retrouvant au coeur des débats politiques et constitutionnels.

Outre le fait que fédéralisme dans sa dimension "exécutive" pose le problème des relations de confiance qui ont eu, ou n'ont pas eu, le temps de se former entre les divers intervenants élus et les fonctionnaires des divers niveaux (haute fonction publique, cadres intermédiaires, fonctionnaires de première ligne), se pose aussi la question du choix qui a été fait au Québec de procéder par arrangements corporatistes (ex: participation du Conseil du Patronat au Conseil d'administration de la SQDM) sous les Libéraux puis avec l'arrivée au pouvoir du PQ, le changement de cap motivé par le désir de la ministre Harel de reprendre le contrôle (rôle devenu consultatif de la « Commission des partenaires »).

La création en Ontario du ministère de la Formation professionnelle en 1985 par les Libéraux, son amputation en 1989 et son élimination en 1993 par les Néo-

démocrates qui créèrent le Conseil ontarien de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre (COFAM), à son tour aboli par les Conservateurs en 1996, constituent autant de changements structurels avec lesquels les fonctionnaires ont dû vivre, tout en ayant à résoudre le problème de la gestion quotidienne du secteur de la formation de la main-d'oeuvre.

Les conflits entre les ministres et les leaders d'opinion, les impératifs électoraux et référendaires sont autant de données qui informeront notre analyse.

L'approche néo-institutionnelle met l'accent sur les institutions de niveau intermédiaire qui sont contraignantes pour les acteurs⁸⁴ mais qui leur fournissent aussi un cadre de décision rationnelle et leur offrent des possibilités en fixant les rôles et en attribuant les responsabilités⁸⁵. Dans le cas qui nous préoccupe, les réattributions de rôles sont fréquentes et le contexte est plus conflictuel que dans les études qui nous servent de modèle. Les réactions des gestionnaires sont donc difficiles à prévoir.

Nous sommes amenée à combiner une approche interactionniste (analyse stratégique) avec une approche plus large (rôle des institutions) pour comprendre à la fois la situation des acteurs et la lecture qu'ils en font. Nous résumons cette

⁸⁴ Kathleen Thelen et Sven Steinmo, op.cit., 1992, chapitre I, p.11.

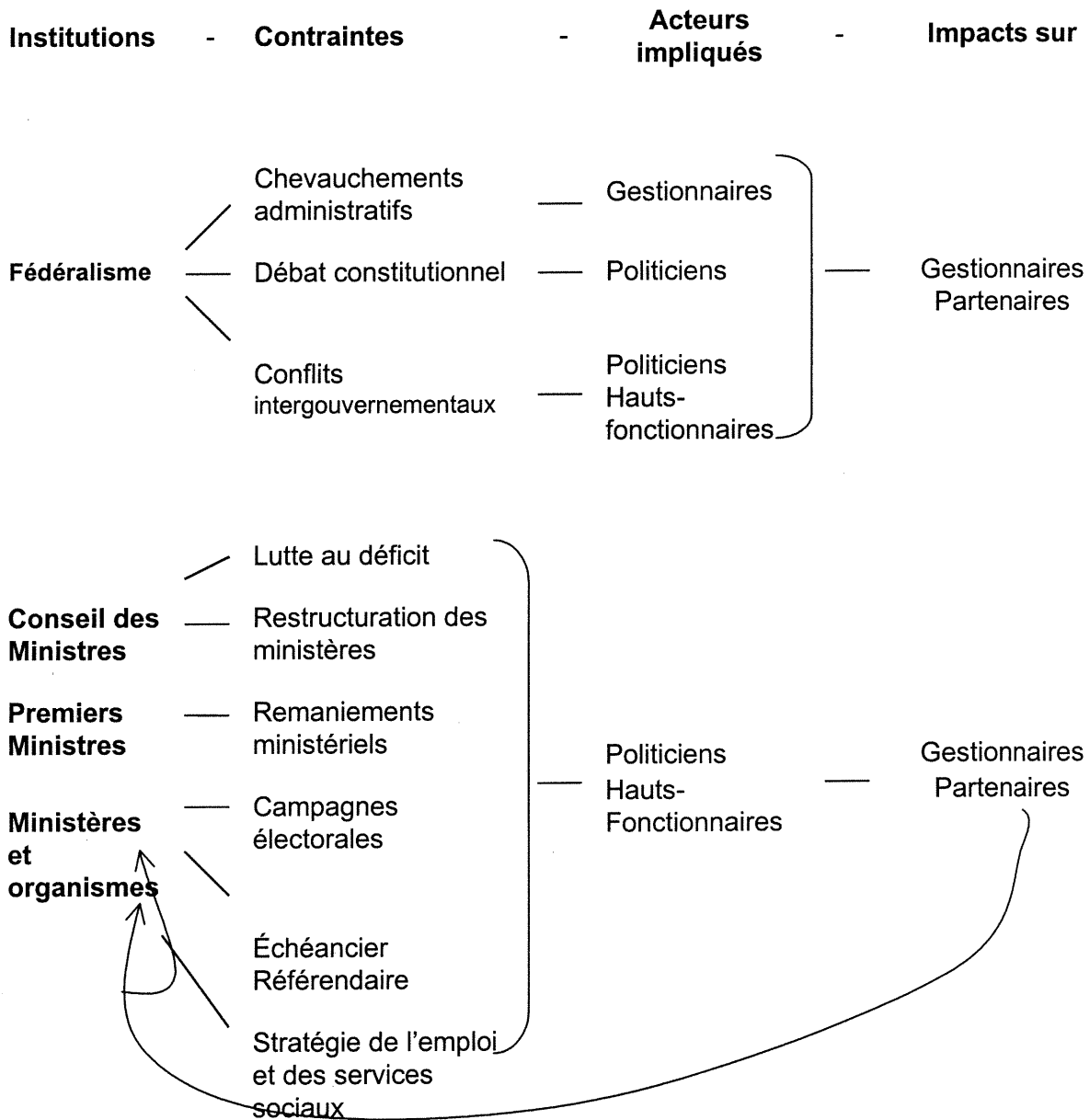
⁸⁵ James Iain Gow, « L'état, le citoyen et l'industrie: le cas de la MIUF », in *Revue canadienne de science politique*, XXIX:2, juin 1996, p.339.

approche dans notre *Schéma des contraintes institutionnelles qui influent sur les acteurs dans la formation de la main-d'oeuvre.*

Schéma de l'environnement pertinent dans la formation de la main-d'oeuvre

Analyse Stratégique

Approche néo-institutionnelle



2.3.3 Méthode

Notre méthode a consisté essentiellement à mener des interviews semi-directives, croisées, confidentielles et cloisonnées (ce qui signifie que nous posons des questions larges à partir desquelles les fonctionnaires devaient élaborer). Par la suite, nous étions en mesure de recouper les témoignages et d'ajuster nos questions en conséquence sans nécessairement parler du contenu des autres interviews aux interviewés, toujours dans l'idée de rester aussi neutre que possible.

Nos interviews ont été menées auprès de fonctionnaires travaillant aux niveaux fédéral et provincial dans les programmes de formation de la main-d'oeuvre, ce qui nous a instruite graduellement sur les rapports qu'entretiennent entre eux les fonctionnaires fédéraux et provinciaux.

Nous avons interrogé nos acteurs pour les faire parler de leurs objectifs, des ressources dont ils disposent, des obstacles qu'ils rencontrent et de la façon dont ils les contournent, de leur satisfaction au travail et des possibilités d'action qu'ils se reconnaissent.

Nous leur avons demandé de nous décrire le réseau de leurs relations, la fréquence et la qualité de leurs contacts avec les autres intervenants. Nous leur

avons demandé de décrire les difficultés rencontrées sur le plan relationnel avec les autres intervenants ou les clientèles avec lesquelles ils sont en contact.

En dernier lieu, nous leur avons demandé s'ils se sentent optimistes ou pessimistes et de dépeindre ce qui constituerait pour eux une situation idéale.

Les réponses obtenues ont constitué des données qualitatives que nous avons pu mettre en perspective, grâce au contexte que nous avons reconstruit à l'aide des documents, des coupures de journaux et de témoignages d'acteurs extérieurs à la fonction publique.

Cette méthode nous a permis d'amener les fonctionnaires à parler de leurs relations concrètes. Les fonctionnaires ne parlent pas spontanément de leur attitude. Notre questionnaire était donc bâti de façon à les mettre à l'aise et à les placer en situation de confiance. Parfois, nous n'avons pas réussi, ce qui est en soi révélateur: plus un fonctionnaire évitait de répondre directement et plus on pouvait supposer que sa stratégie est de nature défensive.

Ce questionnaire (joint à l'Annexe I) comportait des objectifs précis:

1 - connaître les rapports qu'établissent entre eux les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions (leur place dans la hiérarchie, le partage des responsabilités, la connaissance qu'ils ont de leur vis-à-vis en ce qui a trait à la formation, l'origine (de quel ministère, du secteur privé, etc.);

- 2 - établir quelles sont les relations avec les autres ordres de gouvernement, organismes, institutions ou entreprises privées concernés par leurs programmes (en ce qui concerne les interviewés non-fonctionnaires: établir l'état de leurs relations avec les deux paliers de gouvernement et avec les autres intervenants);
- 3 - établir si et dans quelle mesure le fonctionnaire perçoit des dédoublements ou chevauchements avec d'autres intervenants et si oui, quels sont les problèmes que cela lui pose et comment il tente de les résoudre;
- 4 - découvrir quelle est sa perception générale de ses possibilités d'action dans le présent et dans l'avenir et de ce fait préciser encore davantage le type de problèmes qu'il rencontre et comment il évalue sa situation et l'utilité de son travail. C'est ici l'occasion pour l'interviewé de mettre les choses en perspectives. En disant quelle est son idée d'une situation idéale, l'interviewé a encore l'occasion de révéler des problèmes dont il n'a peut-être pas parlé lors de l'interview.

Nous avons sélectionné les acteurs les plus souvent impliqués dans des relations avec l'autre ordre de gouvernement et privilégié ceux dont les activités étaient susceptibles de se chevaucher. Nous avons décidé de limiter notre recherche à la partie la plus peuplée du Québec soit la région de Montréal, celle de la Montérégie (qui comprend la Rive-Sud de Montréal) et la région qui comprend Laval, les Laurentides et Lanaudière.

Nous avons été reçue par quarante-quatre intervenants: neuf fonctionnaires fédéraux, onze fonctionnaires provinciaux (dont trois étaient les directeurs régionaux de la SQDM à Montréal, à Laval-Laurentides-Lanaudière et en Montérégie) et huit acteurs non-gouvernementaux pour le Québec; quatre fonctionnaires fédéraux, cinq fonctionnaires provinciaux et trois acteurs non-gouvernementaux pour l'Ontario; deux fonctionnaires fédéraux, un sous-ministre fédéral et un ministre fédéral pour l'ensemble du Canada. Les acteurs non-gouvernementaux étaient des intervenants issus d'associations syndicales, d'entreprises ou d'intérêt public (pour les noms et postes voir la liste en Annexe II).

Un seul fonctionnaire du ministère de l'éducation du Québec (MEQ) a accepté un interview. D'autres personnes du MEQ ont accepté puis annulé leurs rendez-vous. Cette circonstance a rendu difficile le croisement MEQ /SQDM. Toutefois des intervenants non-gouvernementaux du secteur de l'éducation (Regroupement des collèges, Commissions scolaires, directeur de Cégep et Fédération des Cégep) sont représentés dans l'échantillon, ce qui contribue à corriger ce problème.

Pour les fins de cette thèse, nous plaçons dans la catégorie « organismes paragouvernementaux » les Conseils régionaux de la SQDM, les CEDEC, les Universités, les CÉGEP (publics et privés) et les Commissions scolaires.

Nous considérons comme organismes « non-gouvernementaux » le Regroupement des Collèges du Montréal Métropolitain (RCMM), la Fédération des CÉGEP, le Conseil du Patronat (CPQ), les syndicats ainsi que le Forum pour l'Emploi et le Mouvement Action Chômage et tous les organismes de type communautaire qui visent à venir en aide aux sans-emploi par exemple en organisant des cours de formation dans leurs localités.

À part quelques interviews préliminaires réalisées en 93-94, notre enquête au Québec a surtout été menée durant la période référendaire de 1995.

À ce moment-là, d'une part, le Québec attendait que le fédéral se retire de la formation de la main-d'œuvre et lui verse les sommes nécessaires au financement des activités gérées par la SQDM. D'autre part, la séparation du Québec semblait une forte possibilité avec les effets déstabilisant que cela pouvait avoir sur les fonctionnaires fédéraux et provinciaux au Québec. Cette situation a très certainement coloré les réponses des fonctionnaires, mais à notre avis, dans le sens où ces derniers devaient faire la part du feu et évaluer le plus justement possible les difficultés inhérentes à l'action gouvernementale dans le secteur de la formation de la main-d'oeuvre.

Le fait que nous n'ayons presque pas eu de difficulté à obtenir des rendez-vous pour les fins de la thèse démontre, d'après nous, que les fonctionnaires

étaient en général heureux d'avoir l'occasion de parler de leur travail, voire de justifier leur présence dans ce secteur, sans doute à cause de l'insécurité ambiante. Bien entendu, nous ne leur avons pas demandé de se prononcer sur l'issue du référendum, mais, les conversations non-enregistrées (« off the record ») donnaient l'impression qu'ils n'étaient pas sûrs de leur avenir.

Nous avons réalisé quelques interviews au Québec à la suite de l'entente fédérale-provinciale d'avril 1997 et toutes les interviews en Ontario pendant la période estivale de la même année.

Durant cette dernière période d'interviews, il n'y avait ni élection, ni référendum, mais des restructurations affectaient les fonctionnaires provinciaux au Québec. En Ontario, les restructurations étaient terminées, nous arrivions un an après l'abolition du COFAM.

Dans les fonctions publiques fédérale et provinciales, nous avons privilégié les rencontres avec des cadres : directeurs des opérations, directeurs régionaux, directeurs des programmes, sous-ministres adjoints, adjoints au directeur, etc.

Nous avons pu interviewer les responsables de onze organismes paragouvernementaux et non-gouvernementaux au Québec et en Ontario qui constituent un échantillon des milieux patronal, syndical, scolaire et collégial, public et privé.

Notre étude du terrain tient compte des changements structurels survenus à la suite des élections fédérales de 1993 et de 1997, des élections provinciales de 1994 et de 1998 et du référendum de 1995 au Québec ainsi que de l'arrivée au pouvoir des Conservateurs de Mike Harris en Ontario en juin 1995.

À une exception près, nous n'avons pas jugé bon d'interviewer les hommes ou femmes politiques. Nous avons estimé que les ministres impliqués ne pouvaient nous fournir que des réponses convenues ou biaisées et ne nous apprendraient rien que ce que nous étions en mesure de découvrir dans la documentation appropriée ou dans les quotidiens. L'unique interview d'un ministre nous a confirmé dans cette idée.

2.3.3.1 Traitement des données

Les interviews ont duré en moyenne une heure et étaient enregistrés avec l'accord des interviewés. Pour chaque interview, nous avons une copie du questionnaire avec le nom et le poste de l'interviewé ainsi que la date et l'endroit où avait lieu l'interview.

Les dix questions de l'interview étaient regroupées par objectifs et sous-objectifs.

L'objectif 1 consistait à obtenir la description que l'interviewé donne de ses tâches et responsabilités et, en filigrane, sa perception de la situation (perception des exigences auxquelles il fait face, de la clientèle, des supérieurs, des moyens

choisis pour atteindre les objectifs). Les questions de 1 à 6 du questionnaire correspondaient à cet objectif.

L'objectif 2 consistait à faire parler l'interviewé sur les relations avec l'autre palier de gouvernement et avec les partenaires non-gouvernementaux. Les questions 7 et 8 correspondaient à cet objectif. La question 8 demandait à l'interviewé de décrire des accords ou des désaccords qui lui auraient servi ou nui dans ses tâches.

L'objectif 3 consistait à faire parler l'interviewé sur de possibles chevauchements et dédoublements de tâches avec d'autres organismes. La question 9 qui correspondait à cet objectif restait neutre et comprenait des sous-questions destinées à obtenir un portrait et des cas précis plutôt que de simples impressions. L'interviewé était souvent appelé à préciser, à donner des exemples concrets.

Le dernier objectif, l'objectif 4, était simplement un objectif de sécurité afin de faire en sorte que l'interviewé donne une évaluation honnête de sa position. La question 10 qui correspondait à cet objectif demandait à l'interviewé de porter un jugement sur l'utilité de son travail, de décrire ce qu'il ferait dans une situation idéale, de dire s'il était optimiste ou pessimiste.

À la fin d'un interview, nous demandions toujours à l'interviewé de nous suggérer des personnes susceptibles d'aider à notre recherche. Cette dernière

question était aussi utile pour vérifier le degré de familiarité de l'interviewé avec des personnes que, par ailleurs, il disait connaître ou avoir rencontré fréquemment.

Sur place, nous nous sommes assurée, en cochant au fur à mesure et en prenant des notes, que les objectifs étaient atteints. Par la suite nous avons réécouté les interviews et établi à l'aide des notes l'essentiel de ce qui était ressorti. Nous avons transcrit mot pour mot l'essentiel de ce qui nous avait été dit de façon à pouvoir éventuellement citer ce qui nous semblait révélateur toujours en rapport avec nos objectifs.

Nous avons daté et codé par lettre et numéro les interviews (ex : « QF1 » pour le premier fonctionnaire fédéral interviewé au Québec, « QP2 » pour le second fonctionnaire provincial interviewé au Québec, « Qpara3 » pour le troisième intervenant non-gouvernemental interviewé au Québec, de même pour les interviews effectués en Ontario.).

Nous avons éventuellement regroupé les citations par objectifs: exemple: **Objectif 2** (relations avec les autres paliers de gouvernement, organismes, institutions ou secteur privé): tout ce que les interviewés avaient dit à ce sujet à n'importe quel moment des interviews.

Toute notre démarche consistait à éviter d'influencer les interviewés ou à leur mettre des mots dans la bouche. Nous évitions donc de réagir à ce qu'ils disaient et de paraître plus intéressée à certains moments.

2.3.3.2. Richesses et limites de l'approche qualitative

De par la structure même de notre questionnaire, nous avons fait le choix délibéré de mener notre enquête de façon inductive, c'est à dire en laissant les interviewés révéler par leurs réponses et leur façon de répondre (réticence, enthousiasme, etc.) ce que nous pouvons déduire comme étant leur stratégie compte tenu du contexte politique et administratif et des recoupements possibles grâce aux croisements des interviews.

Cette approche nous a amenée à regrouper les données qualitativement (préférences, orientation et intensité des points de vue) plutôt que quantitativement (fréquence des points de vue semblables) et à organiser les données en fonction des objectifs.

Ceci dit l'aspect quantitatif ne peut pas pour autant être complètement exclu. Si nos observations devaient révéler que la plupart des interviewés pensent que les chevauchements sont un problème important ou que peu le pensent mais en revanche donnent de nombreux exemples de difficultés créées par les chevauchements, la quantité prendrait alors un sens important.

Tout en privilégiant l'aspect qualitatif (comme le fait Crozier, par exemple dans *Le Phénomène bureaucratique*), nous gardons l'esprit ouvert à un usage de l'aspect quantitatif, la méthode inductive nous amenant à laisser le terrain servir de révélateur.

Cela dit aucune méthode d'interview n'est parfaitement étanche et nous sommes consciente des difficultés que soulève le fait de soumettre des intervenants à un questionnement large destiné à les faire parler de leur pratique.

Les intervenants choisis auraient pu refuser de nous rencontrer (seulement une fonctionnaire du ministère de l'Éducation l'a fait), ils auraient pu refuser de répondre à nos questions ou exiger de connaître d'avance le questionnaire et préparer leurs réponses et refuser que l'interview soit enregistrée (c'est arrivé une seule fois et cela indiquait clairement que cet intervenant, un fonctionnaire fédéral du ministère des Ressources humaines rencontré au lendemain de la signature de l'entente d'avril 1997, se sentait en situation délicate).

La grande majorité de ceux et celles que nous avons approchés se sont prêtés volontiers à l'exercice.

Mais même dans ce cas, leurs réponses pouvaient être biaisées, ils pouvaient montrer des réticences à révéler des choses embarrassantes. Ils pouvaient s'efforcer de bien paraître, de montrer que tout est sous contrôle. Ils

pouvaient tenter de dissimuler les antagonismes par discrétion et pour ne pas nuire à leurs collègues, supérieurs ou vis-à-vis.

Nous croyons avoir beaucoup minimisé ces possibilités en effectuant des interviews croisés et en informant les interviewés que nous avions ou allions aussi poser les mêmes questions à des collègues, supérieurs, vis-à-vis, fonctionnaires de l'autre palier de gouvernement (souvent eux-mêmes nous demandaient si telle était notre intention, ce qui est bien le signe que cela comptait pour beaucoup dans leurs réponses). Ainsi la possibilité de dissimuler un problème était fort réduite puisque si quelqu'un d'autre en parlait celui qui n'avait rien dit courrait le risque que seul le point de vue contraire au sien soit finalement retenu.

Par exemple, les fonctionnaires fédéraux qui estimeraient que l'intervention du fédéral dans la formation de la main-d'oeuvre est complémentaire et ne pose aucun problème de gestion se trouveraient démentis par leur vis-à-vis provinciaux qui soulèveraient un grand nombre de difficultés.

Tout en faisant la part des choses (il normal qu'un fonctionnaire défende ce qu'il fait), nous avons tenté de réaliser une analyse équilibrée de ce qui nous a été dit.

Finalement, le fait que les interviews au Québec ait eu lieu pendant les six mois précédant le référendum de 1995 n'était pas un choix délibéré de notre part, ni d'ailleurs le fait que nos interviews en Ontario aient été faits seulement en 1997

pendant la période estivale. Des contraintes de temps et de moyens nous ont amenée à procéder de cette façon avec les aléas que cela comporte: atmosphère chargée au Québec, climat d'inertie en Ontario. Nous croyons cependant que les textes des chercheurs que nous citons (Haddow, Klasse,Savoie) nous ont aidé à minimiser cet inconvénient puisque leurs interviews ont eu lieu à d'autres moments.

En joignant nos observations à celles de ces auteurs, nous parvenons à couvrir assez bien la période de 1995 à 1997, toujours dans l'optique que les acteurs sont les mieux placés pour parler de leur pratique et pour expliquer comment se passe la gestion dans leur sphère d'activité.

Alors que les termes de notre hypothèse sont posés de façon dichotomique, nos objectifs et le questionnaire que nous en avons tiré vont permettre aux intervenants de tracer un portrait plus complexe de la pratique des chevauchements fédéraux provinciaux dans la formation de la main-d'oeuvre.

PARTIE II

LA PRATIQUE ADMINISTRATIVE DES CHEVAUchements DANS LA FORMATION DE LA MAIN-D'OEUVRE AU QUÉBEC ET EN ONTARIO: CONTENTIEUX, ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL ET LIGNES DE COOPÉRATION OU DE CONFLIT

CHAPITRE 3

CONTENTIEUX FÉDÉRAL-PROVINCIAL DANS LA FORMATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

Introduction

Avant d'aborder les résultats des interviews au Québec et en Ontario et les observations que nous en tirons, il importe de dresser un portrait du contexte politico-administratif dans lequel ces interviews ont eu lieu.

Dans ce chapitre, nous abordons les restructurations administratives qui ont eu lieu depuis que les gouvernements s'intéressent à la formation de la main-d'oeuvre, les querelles et les conflits juridiques dans un passé plus récent qui constituent l'arrière-plan de nos interviews et les conflits sur la définition de ce qui constitue la formation de la main-d'oeuvre.

3.1 Les restructurations administratives

Le gouvernement fédéral a manifesté de l'intérêt pour la formation de la main-d'oeuvre dès le début du siècle. En effet, c'est en 1910 que le fédéral demanda une étude à la Commission royale d'enquête sur la formation industrielle et professionnelle (qui remit son rapport en 1913) tandis qu'en 1927 fut instaurée une commission sur les services techniques et professionnels.

Suivant la publication des rapports de ces commissions, le gouvernement fédéral promulgua des lois (Loi de l'Instruction agricole de 1913, Loi d'enseignement technique de 1919, Loi sur la formation de la jeunesse de 1939, remplacée en 1942 par la Loi sur la coordination de la formation professionnelle ⁸⁶) qui lui permettaient de financer des programmes à frais partagés dans le secteur de l'enseignement professionnel. Le Québec les refusa jusqu'en 1960, période où il commençait à se doter de structures en se fondant sur les rapports Tremblay (1962), Parent (1963) et Ryan (1964).

Cependant, le Québec avait commencé à intervenir seul dans le secteur de la formation de la main-d'oeuvre dès 1945 avec l'adoption, par le gouvernement Duplessis, de la Loi d'aide à l'apprentissage qui concerne à la fois l'instruction et les relations de travail. Le ministère du Travail fournissait des conseils et des services techniques aux centres d'apprentissage qui proposaient des programmes, engageaient des instructeurs et établissaient des comités de placement ⁸⁷.

En 1960, le gouvernement fédéral par le biais de la Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle (AFTP) organisa une intervention de

⁸⁶ *Subventions conditionnelles fédérales-provinciales et programmes conjoints*, 1962, Imprimeur de la Reine à Ottawa, p.101.

⁸⁷ LQ, 1945 (9 Geo.VI), ch.41. James I. Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal, PUM, 1986, p.225, note 332.

grande envergure dans la formation de la main-d'oeuvre dont le but était de renforcer la formation professionnelle offerte aux jeunes et d'assurer la formation professionnelle des personnes appartenant déjà au marché du travail. Cette loi demeura en vigueur jusqu'en 1967 et amena une injection de fonds fédéraux estimés à près de 900 millions de dollars par le Conseil économique du Canada⁸⁸.

Alors que dès 1963, l'Ontario avait reçu \$200 millions en vertu du programme AFTP, le Québec n'avait réclamé que \$28 millions⁸⁹.

En 1965, le premier ministre, Jean Lesage déclare que la politique de la main-d'oeuvre et de l'emploi relève du niveau provincial et que le Québec a l'intention d'assumer ses responsabilités dans ce domaine⁹⁰.

C'est en 1966 que le Québec dote le ministère de l'Éducation (MEQ) d'une Direction générale de l'Éducation permanente et que le ministre de l'Éducation Paul Gérin-Lajoie lance sa politique d'éducation des adultes (le ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre (MTMO) est créé en 1968).

En 1967, le gouvernement fédéral, poursuivant une démarche qui lui était propre et qui ne tenait pas nécessairement compte du fait que le Québec mettait en place ses infrastructures, décida de mettre fin aux programmes à frais

⁸⁸ Conseil économique du Canada, *L'État et la prise des décisions. Application aux politiques de développement des ressources humaines*, Ottawa, CEC, 1971, p.115.

⁸⁹ Stefan Dupré et al., *Federalism and Policy Development: the case of adult occupational training in Ontario*, Presses de l'Université de Toronto, Toronto, 1973, p.19.

partagés et fit adopter la Loi C-278 qui autorisait le ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration (MMOI) à acheter des services de formation aux gouvernements des provinces, aux écoles privées et aux industries.

Le ministre Marchand estimait qu'il incombait au gouvernement fédéral de veiller au rendement général de l'économie et que la formation de la main-d'oeuvre devait faire partie d'une politique générale de la main-d'oeuvre (laquelle était alléguée par le fédéral comme étant de son domaine de par les responsabilités du fédéral en matière d'économie).

Au Québec, le premier ministre, Daniel Johnson (père), protesta contre cette intervention du fédéral dans la formation de la main-d'oeuvre qu'il considérait comme devant relever d'une juridiction provinciale reconnue dans la Constitution soit: l'éducation sous toutes ses formes⁹¹.

C'est à compter de 1967, et jusqu'en 1997, que le débat sur les chevauchements et les querelles de juridiction marqueront de façon permanente l'histoire des relations entre Québec et Ottawa en ce qui a trait à la formation de la main-d'oeuvre⁹².

⁹⁰ *Les positions traditionnelles du Québec sur le partage des pouvoirs, 1900-1976*, Ministère des Affaires intergouvernementales, gouvernement du Québec, 1978.

⁹¹ *Les positions traditionnelles du Québec en matière constitutionnelle, 1936-1990*, document de travail, Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, ministère du Conseil exécutif, novembre 1991, p.24

⁹² Pierre Paquet in Pierre Dandurand, *Enjeux actuels de la formation professionnelle*, Institut québécois de recherche sur la culture (IQRC), 1993, p.229.

En vertu d'un accord entre Québec et Ottawa, signé en 1974, le Québec allait régir des cours de formation et le gouvernement fédéral allait payer la totalité des frais de formation des adultes. Un comité fédéral-provincial regroupant des représentants du ministère fédéral de l'Immigration (MMOI) et les ministères québécois du Travail et de la Main-d'Oeuvre (MTMO) et de l'Éducation (MEQ) fut mis sur pied.

Les Centres de main-d'oeuvre du Canada relevant du MMOI étaient chargés d'acheter des cours, de recruter et d'orienter des participants et de sélectionner les bénéficiaires d'allocations de formation, tandis que du côté provincial, la gestion était bicéphale ⁹³.

En effet, depuis 1969, la Loi sur la formation et la qualification professionnelle de la main-d'oeuvre du Québec prévoyait que le MTMO, par le biais de ses commissions professionnelles de la main-d'oeuvre, avait le mandat de conclure des ententes avec des institutions d'enseignement et des entreprises et pouvait également dispenser des cours d'apprentissage et de formation. Ainsi le MTMO qui, selon la Commission d'étude sur la formation des adultes (CEFA) n'était engagé que marginalement dans la formation des adultes ⁹⁴ se trouvait en

⁹³ *Le Rapport de la Commission d'étude sur la formation des adultes (CEFA)* juge que les objectifs de cet accord étaient « vagues et ambitieux » et qu'à l'époque, le MEQ était mieux préparé que le Ministère du Travail, *Recherche connexes de la Commission, Annexe 4*, ministère des Communications, Gouvernement du Québec, 1982, p.85.

⁹⁴ *Ibid. Recherche connexes de la Commission, Annexe 4*, 1982, p.83.

situation de dédoubler les responsabilités du ministère de l'Éducation à qui la responsabilité première avait pourtant été dévolue non seulement de par son mandat original, mais aussi, plus tard, par la signature en janvier 1972 d'une entente administrative entre le MTMO et le MEQ qui resta en vigueur jusqu'en 1985⁹⁵.

Cette situation ambiguë entre les deux ministères s'aggravait encore du fait que le Conseil des ministres québécois avait décidé, en 1971, de créer un comité interministériel, le CIRP, chargé de faire des recommandations au MTMO et au MEQ. Le CIRP venait se rajouter à la structure déjà mise en place en 1969 qui prévoyait la mise sur pied d'un comité consultatif provincial et l'institution de comités consultatifs régionaux.

En raison de cette situation trouble, la Commission d'étude sur la formation des adultes (CEFA) jugea dans son rapport de 1982 que la gestion du programme de formation professionnelle était un «échec quasi-total» surtout à cause des faiblesses graves dans la spécification des objectifs et de l'imprécision dans la définition des clientèles visées⁹⁶.

De plus, le CEFA soutint qu'en confiant la formation de la main-d'oeuvre au MTMO, le Québec avait « entériné l'approche main-d'oeuvre proposée par le

⁹⁵ Ibid.p..90.

⁹⁶ Ibid., p.97.

gouvernement fédéral » ce qui autorisait ce dernier à empiéter de plus en plus sur les compétences provinciales en éducation ⁹⁷.

En 1982, un programme national de formation (PNF) axé sur l'acquisition de compétences liées à des métiers ou à des occupations d'avenir est adopté par le fédéral et suivi de deux accords avec le Québec (le premier signé en octobre 1982 en traduisait l'esprit et la lettre en restant axé sur la croissance économique, alors que le second, signé en février 1987, s'en éloignera de façon notoire, portant uniquement sur la formation en établissement⁹⁸).

S'accommodant de la stratégie fédérale axée sur le marché du travail, le Québec donne au ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle (MMSRFP) la maîtrise d'oeuvre des politiques de formation professionnelle. Le MEQ perd son rôle de leadership et se voit écarté du processus décisionnel.

C'est en changeant de politique et de programme de façon unilatérale en 1985 que le gouvernement Mulroney (arrivé au pouvoir en 1984) créa une nouvelle situation qui devait obliger les provinces à se réajuster. En effet, la stratégie fédérale de planification de l'emploi proposait une réorientation majeure des politiques et programmes d'intervention sur le marché du travail et la

⁹⁷ Cette phrase du rapport CEFA est citée par Pierre Paquet, op.cit., 1993, p.229.

⁹⁸ Pierre Paquet, op.cit., p.235.

diminution des fonds alloués aux achats de formation . L'accent était mis sur les besoins du marché et sur l'employabilité dans les marchés régionaux et locaux pour les personnes connaissant des difficultés d'intégration au marché du travail.

Malgré ses protestations initiales à ce qui fut qualifié de coup de force fédéral, le Québec privilégiera l'approche «marché» au détriment de l'approche «éducation» comme le confirmera le leadership assumé dès le départ par le MMSRFP et la faiblesse du rôle joué par le MEQ⁹⁹.

En 1989, la ministre de l'Emploi et de l'Immigration, Barbara McDougall, rend public son énoncé de politique proposant une Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre (SMMO) dont les objectifs sont de faciliter l'adaptation de la main-d'oeuvre aux besoins du marché en utilisant des fonds provenant de la Caisse d'assurance-chômage¹⁰⁰.

En conformité avec la SMMO, la ministre McDougall annonce en janvier 1991, la création de la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre (CCMMO). Composée de 22 membres représentant le monde des affaires, les syndicats, des établissements de formation ainsi que chacun des groupes désignés par la Loi sur l'équité en matière d'emploi, la CCMMO constituait une initiative corporatiste du gouvernement fédéral qui tentait d'accorder à des

⁹⁹ Ibid., p.250.

¹⁰⁰ Ibid., p.248.

groupes non-gouvernementaux une participation dans la mise au point de stratégies de mise en valeur de la main-d'oeuvre¹⁰¹.

Mais le Québec s'apprête à établir ses propres structures de développement de la main-d'oeuvre sans prévoir de rôle pour le gouvernement fédéral et sans tenir compte de l'existence de la CCMMO (en fait l'Ontario et la Colombie Britannique feront de même)¹⁰².

En 1990, le MMSRFP crée la Conférence permanente sur l'adaptation de la main-d'oeuvre. Cette Conférence permanente sera:

considérée comme un lieu privilégié de concertation entre le ministère, le patronat et les syndicats, en matière de formation de la main-d'oeuvre. Seuls les syndicats et le patronat du secteur privé ou coopératif seront invités à cette table; ni le secteur public, ni les milieux de l'éducation ne seront conviés à y participer¹⁰³.

Cette Conférence permanente sera aussi le lieu où le ministre libéral André Bourbeau puisera le consensus nécessaire à la création, en 1992, de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre (SQDM) qui se voit confier le mandat d'assurer la gestion unifiée de l'ensemble des services provinciaux ou fédéraux de développement de la main-d'oeuvre. À partir de cette période, le

¹⁰¹ Craig McFadyen, « Transforming the Active Labour Market Policy Network: The Emergence of the Canadian Labour Force Development Board », dans *Social Partnerships for Training, Canada's experiment with Labour Force Development Boards*, Andrew Sharpe et Rodney Haddow, Queen's University, 1997, chapitre 3, p.79.

¹⁰² McFadyen, op.cit., p.74.

¹⁰³ Ibid., p.241.

Québec attendra que le fédéral se retire de la formation de la main-d'oeuvre tout en lui octroyant les budgets correspondants.

En 1997, le gouvernement fédéral signe une entente avec le Québec qui permet à ce dernier de contrôler la formation de la main-d'oeuvre mais qui, en fait, conserve au fédéral un droit de regard sinon une main-mise sur ce secteur qu'il ne lâche pas entièrement. Valable pour cinq ans, cette entente prévoyait qu'Ottawa verse 2,7 milliards au Québec pour la conception et la gestion de programmes de réinsertion au marché du travail. Le transfert de quelque 1084 postes de fonctionnaires fédéraux vers l'administration publique québécoise était aussi prévu.

En prévision de cette entente avec Ottawa, la ministre d'État de l'Emploi et de la Solidarité, madame Louise Harel avait déposé à l'Assemblée Nationale le projet de loi 150 créant le ministère de l'Emploi et de la Solidarité dont le but premier était l'intégration des activités de la SQDM avec les services liés à la sécurité du revenu. Sous l'égide d'un sous-ministre associé la partie «emploi» serait administrée en accord avec une Commission des partenaires du marché du travail. Des centres locaux de développement (CLD) et des centres locaux d'emploi (CLE) offriraient des services respectivement aux entreprises et aux individus. Au niveau régional, des conseils régionaux regrouperaient les principales associations patronales et syndicales régionales ainsi que des

représentants des organismes paragouvernementaux et des milieux institutionnels de l'éducation (la Loi 150 a été adoptée le 25 juin 1997).

Cette restructuration devait permettre l'élimination par attrition de 1000 postes et le licenciements de 200 employés contractuels.

3.2 Les querelles et les conflits juridiques de 1992 à 1999

Parallèlement aux restructurations mentionnées plus haut, le débat politique concernant la formation de la main-d'oeuvre a souvent fait les manchettes entre 1992 et 1998 (par la suite, la question a perdu de son importance aux yeux des médias).

En 1992, lors d'un référendum, l'Entente constitutionnelle de Charlottetown est rejetée. Cependant, son article 28, qui reconnaît aux provinces la compétence exclusive de la formation de la main-d'oeuvre, va servir de référence au ministre québécois de la Main-d'oeuvre, André Bourbeau. Ce dernier demandera au gouvernement fédéral, en 1993, de transférer au Québec ses pouvoirs en cette matière dans le cadre d'une entente administrative. Cette demande est liée à une autre demande, celle de laisser au Québec la gestion des fonds de l'assurance-chômage.

Déjà le Québec a créé la SQDM (1992) en vue de prendre en charge le transfert de juridiction. Mais pour le ministre fédéral conservateur, Bernard Valcourt, ce retrait du fédéral est cause de réticence car il veut revoir de fond en comble le processus d'allocation des fonds fédéraux et l'efficacité dans l'usage des deniers publics.

Le 21 juillet, André Bourbeau renonce au transfert de la gestion de la caisse de l'assurance-chômage qu'Ottawa refuse de céder aux provinces¹⁰⁴.

À quelques mois de l'échéance électorale (niveau fédéral), le 3 août 1993, Kim Campbell signe une entente de principe avec le premier ministre Bourassa. D'après cette entente, le Québec serait en mesure d'administrer les programmes de formation de la main-d'oeuvre tout en reconnaissant un droit de regard à Ottawa¹⁰⁵.

Cette entente Campbell-Bourassa qui fait miroiter le transfert de 2 000 postes de fonctionnaires fédéraux et des crédits annuels de 700 à 900 millions en faveur de la SQDM¹⁰⁶ est vertement critiquée par le chef de l'opposition, Jacques Parizeau. Ce dernier accuse Robert Bourassa de s'être « écrasé » encore une

¹⁰⁴ Daniel Latouche, « Le ministre et ses strapontins », *Le Devoir*, 25 juillet 1993, p.A6.

¹⁰⁵ Gérard Boismenu, « Les relations fédérales-provinciales: la formation de la main-d'oeuvre », in *L'année politique au Québec, 1993*, pp. 55-62.

¹⁰⁶ Philippe Dubuisson, « 2 000 fonctionnaires fédéraux seront transférés au Québec - le budget de la SQDM atteindra le milliard », *La Presse*, 5 août, 1993, p.A1-A2.

fois¹⁰⁷ (ce choix de mots était destiné à rappeler l'incident lors du référendum de Charlottetown où une conversation interceptée entre fonctionnaires avait laissé entendre que M. Bourassa s'était « écrasé » à Charlottetown).

L'élection d'un gouvernement libéral fédéral le 25 octobre 1993 remet en question cet accord.

Suite à la démission de Robert Bourassa en 1993, Daniel Johnson (fils) devient premier ministre lors de la passation des pouvoirs le 11 janvier de l'année suivante.

Une réorganisation des ministères place Serge Marcil à l'Emploi où il fait face désormais à Lloyd Axworthy qui va rendre public, à la fin de janvier 1994, un calendrier de réformes englobant l'assurance-chômage, l'assistance sociale, l'aide aux étudiants, les prestations fiscales pour enfant et la formation professionnelle.

Pendant ce temps, Lucienne Robillard, alors ministre de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Science au niveau provincial fait savoir qu'elle entend assurer une solide participation de son ministère à la SQDM¹⁰⁸. Cette intervention est révélatrice des tensions qui existent encore à cette époque entre le MEQ et le MTMO.

¹⁰⁷ *La Presse*, « Parizeau pourfend l'entente Campbell-Bourassa », 5 août, 1993, p.A8.

¹⁰⁸ *Avenir*, « Dossier: formation professionnelle, Mme Robillard plaide pour une vision intégrée », pp. 6-11, volume 7, octobre 1993.

De son côté, le ministre de l'Emploi, Serge Marcil, affirme à l'occasion d'une réunion des ministres de la formation à Ottawa que la formation de la main-d'oeuvre est un « prolongement de l'éducation », laquelle est clairement de compétence provinciale¹⁰⁹.

Alors qu'une élection provinciale au Québec est imminente, le premier ministre Johnson monte le ton à l'Assemblée nationale, reprochant au gouvernement fédéral de tarder à accorder le transfert de compétence attendu. De plus, un document de travail des fonctionnaires fédéraux circule indiquant qu'Ottawa refusera tout transfert de compétence, de ressources financières ou de personnel dans le cadre des ententes bilatérales avec les provinces sur la formation de la main-d'oeuvre¹¹⁰. Notons que lors de cette intervention, le premier ministre Johnson laisse entendre que les politiciens d'Ottawa se laissent mener par leurs fonctionnaires.

En mai 1994, c'est au tour des membres du Conseil d'administration de la SQDM d'exprimer leur exaspération. Cette fois, Claude Béland, du Mouvement Desjardins, Henri Massé, de la FTQ, Gérald Larose pour la CSN, Claude Gingras, de la CSD et Richard Le Hir, président sortant de l'Association des manufacturiers, font état de documents fédéraux récents qui soulèvent leur indignation. En

¹⁰⁹ *La Presse*, 14 février 1994, p.B9.

premier lieu, il y a une lettre du sous-ministre fédéral au Développement des ressources humaines (DRHC), Jean-Jacques Noreau dans laquelle il traite du programme fédéral de formation en milieu de travail sans faire allusion aux doléances du Québec; ensuite, un document faisant le bilan d'une réunion pancanadienne sur le marché du travail propose un échéancier de réformes globales des programmes sociaux sans faire allusion aux réclamations du Québec; enfin, les notes d'un discours du sous-ministre adjoint fédéral, François Pouliot, indiquent qu'Ottawa n'envisage une réforme des programmes de main-d'oeuvre que dans le cadre plus général d'une refonte des programmes sociaux¹¹¹.

La réaction courroucée de M. Johnson et des membres du Conseil d'administration de la SQDM mettent en lumière le fait qu'il y a une résistance à Ottawa pour accorder le transfert de la formation de la main-d'oeuvre aux provinces et que, selon leur perception, cette résistance vient des hauts fonctionnaires fédéraux.

Le 7 juillet 1994, on apprend que le gouvernement fédéral propose désormais aux provinces une réorganisation des politiques de formation de la main-d'oeuvre pour regrouper sous le même toit tous les programmes fédéraux et provinciaux, ce qu'on appelle le « guichet unique ». Au Québec, cette offre se

¹¹⁰ Michel Venne, « Formation de la main-d'oeuvre: Qui mène à Ottawa? demande Johnson », *Le Devoir*, 13 avril 1994, p.A4.

heurté au mutisme d'un Daniel Johnson peu désireux, en pleine campagne électorale, de donner des armes à ses adversaires péquistes qui dénoncent le projet fédéral¹¹².

Le 12 septembre 1994, le Parti québécois remporte les élections provinciales. Lloyd Axworthy au fédéral fait maintenant face à Louise Harel. Le président de la SQDM sous les libéraux, Jean-Paul Arsenault, est remplacé par Diane Bellemare, son vice-président, Yvon Charbonneau est licencié (il était candidat libéral, élu député dans Bourassa¹¹³). Instigatrice du Forum pour l'emploi, événement annuel instauré en 1989, Diane Bellemare est avec Louise Poulin-Simon (qui est nommée sous-ministre adjointe) l'auteure du livre *Le Défi du plein emploi (1986)*¹¹⁴. Ces deux nominations semblent indiquer la direction que veut prendre le gouvernement dans ce secteur.

Au début de 1995, la ministre Harel dépose un projet de loi obligeant les entreprises à consacrer au moins 1% de leur masse salariale à la formation de

¹¹¹ Denis Lesage, « Mutinerie au sein de la SQDM », *La Presse*, 21 mai 1994, pp.A1-A2.

¹¹² André Pépin, « Main-d'oeuvre: Ottawa fait une proposition aux provinces - Québec n'est pas disposé à accepter le nouveau plan fédéral », *La Presse*, 7 juillet 1994, p.A1.

¹¹³ Denis Lessard, « Québec s'apprête à remplacer le président de la Société québécoise de la main-d'oeuvre », *La Presse*, 16 novembre 1994, p.B1.

¹¹⁴ Diane Bellemare et Lise Poulin-Simon, *Le défi du plein emploi*, Éditions Saint-Martin, 1986. Il est intéressant de noter dans quelle mesure les politiques du ministre Bourbeau et ensuite de la ministre Harel étaient inspirées par les recommandations contenues dans ce livre: création d'un cadre institutionnel (SQDM) pour assurer la participation des partenaires sociaux (Conseil d'administration de la SQDM) et décentralisation administrative (création de conseils locaux et demandes répétées au fédéral de céder la gestion de la caisse d'assurance-chômage). Seul l'objectif du plein emploi semble avoir été laissé de côté ...

leurs employés. Elle se heurte à la résistance des associations d'entreprises et du Conseil du Patronat¹¹⁵.

Fin juin 1995, la députée bloquiste de Mercier, Francine Lalonde, dénonce l'intention du gouvernement fédéral de fermer 35 centres d'emploi du Canada (CEC) au Québec ce qui entraînera l'abolition de 900 postes de fonctionnaires fédéraux. Des 74 centres qui resteront, 28 auront une envergure régionale alors que 46 seront des centres locaux¹¹⁶.

Le 27 novembre 1995, le premier ministre Chrétien, lors de son « discours de Verdun » inclut dans ses engagements référendaires le retrait éventuel du fédéral de la formation de la main-d'oeuvre. Le ministre Axworthy prend le relais par la suite et dévoile son projet de réforme de l'assurance-chômage qui inclut une proposition d'Ottawa aux provinces de conclure des ententes pour la gestion du volet « formation de la main-d'oeuvre »¹¹⁷.

Le 30 octobre 1995 voit la défaite référendaire serrée (50.6% des votes en faveur du « Non » contre 49.4% en faveur du « Oui ») du gouvernement péquiste.

Fin novembre 1995, alors qu'on se rapproche d'une entente de principe entre les deux gouvernements sur le dossier de la main-d'oeuvre, la ministre Harel dépose au conseil d'administration de la SQDM son projet de restructuration qui

¹¹⁵ Michel Venne, « Les patrons se braquent contre Harel », *Le Devoir*, 5 mai 1995, pp.A1 et A12.

¹¹⁶ Gilles Gauthier, « 35 centres d'emploi seront fermés au Québec », *La Presse*, 29 juin 1995, p.B1.

forcera l'intégration de 1 200 fonctionnaires de la SQDM au ministère de l'Emploi. Le projet est critiqué notamment par Ghislain Dufour, président du Conseil du Patronat (CPQ), qui considère que la nouvelle structure proposée sera impossible à gérer (dans 86 MRC on devra chercher des représentants du patronat et des centrales syndicales pour les conseils d'administration des structures consultatives régionales) et que la Conférence permanente de la politique active du marché du travail ne jouera qu'un rôle consultatif. Le secrétaire de la FTQ, Henri Massé, estime que Québec confond consultation et concertation et se dit lui aussi mécontent de la restructuration proposée.

Au début de l'année 1996, un dialogue reprend entre Louise Harel et son homologue fédéral, Lloyd Axworthy, qui dépêchent à Montréal leurs sous-ministres respectifs dans une rencontre exploratoire. Pendant ce temps, Louise Harel et son collègue Guy Chevrette, ministre des Affaires Municipales confirment la mise en oeuvre éventuelle d'un projet de décentralisation vers les régions de la gestion des sommes destinées au développement de la main-d'oeuvre. Les partenaires socio-économiques - syndicats, patrons, groupes communautaires - des 16 régions administratives décideront des priorités pour leurs régions¹¹⁸.

¹¹⁷ Lise Bissonnette, « La formation, suite », *Le Devoir*, 6 décembre 1995, p.A6

¹¹⁸ Konrad Yakabowski, « Développement de la main-d'oeuvre: les régions auront le dernier mot », *Le Devoir*, 23 janvier 1996, pp.A1 et A8.

Le 25 janvier 1996, lors d'un remaniement ministériel, le premier ministre Chrétien nomme le professeur Stéphane Dion et le juriste Pierre Pettigrew respectivement président du Conseil privé et ministre des affaires intergouvernementales et ministre de la Coopération internationale et responsable de la francophonie. Ces deux Québécois fraîchement arrivés à Ottawa joueront un rôle-clé (plus discret pour M. Dion, plus évident pour M. Pettigrew lorsqu'il devient ministre du Développement des ressources humaines en octobre 1996) dans les négociations avec Québec sur la formation de la main-d'oeuvre. Au ministère fédéral de Développement des ressources humaines, Doug Young remplace Lloyd Axworthy.

À Québec, le 29 janvier 1996, Lucien Bouchard est assermenté comme premier ministre du Québec en remplacement de Jacques Parizeau qui démissionne au lendemain de la défaite référendaire. Ancien ministre conservateur au sein du gouvernement Mulroney, M. Bouchard passe de chef de l'opposition bloquiste à Ottawa à chef du gouvernement provincial à Québec.

En mai 1996, les tensions continuent de se faire sentir entre les partenaires syndicaux et patronaux et la ministre Harel. Les patrons et les centrales syndicales dénoncent les intentions de Québec en matière de main-d'oeuvre. La création des Centres Locaux d'Emploi (CLE) obligera les partenaires à trouver des représentants au niveau local, ce qu'ils trouvaient déjà compliqué à faire au niveau

régional. Henri Massé, de la FTQ, se plaint de cette création de 125 à 150 comités et du fait que la SQDM n'a jamais été consultée sur ces changements¹¹⁹.

Fin mai 1996, le gouvernement fédéral, sous l'impulsion du ministre Dion, se dit prêt à céder aux provinces la gestion des mesures destinées à favoriser le retour au travail des prestataires de l'assurance-chômage. Ottawa conservera le contrôle de la caisse d'assurance-chômage mais entamera des discussions bilatérales avec les provinces dans les mois suivants¹²⁰.

Lors d'un remaniement ministériel à Ottawa, Pierre Pettigrew remplace Doug Young au ministère fédéral du Développement des ressources humaines (DRHC). Perçu comme plus conciliant, Pettigrew est désormais responsable des négociations avec les provinces en ce qui concerne notamment le retrait fédéral de la formation de la main-d'oeuvre¹²¹.

Début janvier 1997, les discussions achoppent sur trois points: le budget (la ministre Harel estime qu'Ottawa aurait les moyens d'investir dans les mesures actives d'emploi à partir des cotisations d'assurance-emploi (nouveau nom de l'assurance-chômage)); la durée de l'entente (Ottawa veut la limiter à une période de trois ans mais Québec refuse d'assumer seul les coûts de transition) et la

¹¹⁹ Denis Lessard, « Patrons et syndicats dénoncent les « CLSC-emploi » de Mme Harel », *La Presse*, 9 mai 1996, p.B1.

¹²⁰ Jean Dion, « Formation de la main-d'oeuvre: Chrétien fait des ouvertures », *Le Devoir*, 31 mai 1996, pp.A1 et A10.

question linguistique (à savoir si c'est la Loi sur les langues officielles qui devra s'appliquer aux programmes de formation rapatriés ou la Charte de la langue française).

La ministre Harel a aussi du fil à retordre avec les partenaires patronaux et syndicaux à la SQDM qui n'apprécient pas d'être confinés à un rôle consultatif. Les représentants locaux de plusieurs régions dénoncent son projet de restructuration et le fait que toutes les décisions en matière de formation seront prises par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité. La ministre Harel a été délestée de la politique familiale qui a été transférée à la ministre Marois. De plus, elle a dû s'entendre avec le ministre du Développement régional, Guy Chevrette, et lui céder la partie « concertation avec le milieu » qui relèvera des sociétés de développement régional et par conséquent des centres locaux de développement (CLD). Il restera à Louise Harel les organismes et les fonctionnaires de l'emploi (CLE). La ministre aurait eu du mal à obtenir l'appui du ministre des finances, Bernard Landry, qui craignait que les fonds destinés à l'employabilité ne glissent rapidement en paiements de transfert aux bénéficiaires¹²².

¹²¹ Manon Cornellier, « Pettigrew se dit prêt à céder plus de responsabilités aux provinces », *Le Devoir*, 19 et 20 octobre 1996, pp.A1 et A14.

¹²² Denis Lessard, « Structures de formation: Mme Harel aura du fil à retordre », *La Presse*, 14 janvier 1997, p.B1.

Fin janvier 1997, on annonce des mises à pied à la SQDM. La ministre Harel a décidé de couper \$2.7 millions dans les fonds destinés à la SQDM. Selon les scénarios envisagés, la diminution des effectifs touchera entre 117 et 192 postes, soit entre 10 et 20% du personnel. Quelques employés sont des fonctionnaires disposant d'une sécurité d'emploi mais beaucoup avaient été embauchés lors de la création de l'organisme en 1993. Avec la nouvelle structure que propose Louise Harel, l'essentiel de la SQDM sera intégré à un réseau de centre locaux d'emploi (CLE) et la SQDM deviendra un organisme consultatif réduit à 200 personnes¹²³. Louise Harel fait porter à Ottawa le blâme pour les mises à pied à la SQDM¹²⁴.

Un mouvement de fronde se fait jour à la SQDM où tous les partenaires, tant patronaux que syndicaux ou communautaires, expriment publiquement leur refus de devenir un organisme consultatif. Les partenaires dénoncent le fait que les décisions seraient prises au niveau politique tandis que les structures pour la formation iraient au niveau local. Le président du CPQ, Ghislain Dufour, souligne que les associations patronales refuseront de coordonner plus de 600 représentants au niveau local que suppose la structure de Mme Harel. Gérald Ponton, de l'Alliance des manufacturiers, estime que « Mme Harel fait son

¹²³ Denis Lessard, « Québec fera des mises à pied à la ...SQDM », *La Presse*, 27 janvier 1997, p.A1.

ministère de l'Emploi, mais les poignées sur la structure, c'est le politique qui les obtient, pas les partenaires »¹²⁵. À Québec, des fonctionnaires justifient la restructuration en expliquant que les pays de l'OCDE favorisent l'intégration des mesures actives (formation) et passives (aide sociale) et que le fait de laisser les décisions entre les mains des chefs d'entreprise et des syndicats équivaldrait à favoriser les besoins des employés et des syndiqués au détriment des prestataires de l'aide sociale¹²⁶.

En mars 1997, les discussions fédérales-provinciales se poursuivent. La ministre Louise Beaudoin, responsable de l'application de la Charte québécoise de la langue française, délègue un de ses hauts-fonctionnaires à la table des négociations. La ministre Harel confirme une information selon laquelle Québec a l'intention de réduire de 1 000 postes, sur trois ans, le réseau québécois de la main-d'oeuvre (en plus des 200 mises à pied déjà prévues) après l'intégration des 1 100 fonctionnaires fédéraux. Cela se fera par attrition, explique la ministre. Le Syndicat canadien de la fonction publique indique que les gouvernements devront s'entendre avec lui avant de toucher à la sécurité d'emploi et à l'ancienneté des fonctionnaires fédéraux. De leur côté, les partenaires de la SQDM se disent

¹²⁴ Mario Cloutier, « Harel dénonce la lenteur d'Ottawa », *Le Devoir*, 29 janvier 1997, p.A4.

¹²⁵ Denis Lessard, « Rébellion à la SQDM - les membres refusent de devenir une structure consultative, comme le projette Mme Harel », *La Presse*, 30 janvier 1997, p.B5.

¹²⁶ idem.

furieux d'apprendre que le Conseil des ministres, lors d'une réunion tenue le 12 février, a décidé de confier la gestion des services d'emploi à une structure ministérielle et d'associer les partenaires du marché du travail à l'élaboration ainsi qu'à la définition des politiques et des programmes de main-d'oeuvre, mais pas à la gestion. Or cette question était censée être en train de faire l'objet d'une consultation avec eux¹²⁷.

L'entente fédérale provinciale sur la main-d'oeuvre est signée le 21 avril 1997. Conformément au désir du Québec, sa durée est fixée à cinq ans au lieu des trois ans que prévoyait Ottawa¹²⁸.

Après en avoir appelé au premier ministre Bouchard, les représentants syndicaux et patronaux de la SQDM sont satisfaits: le secrétaire général du nouvel organisme (équivalent de l'actuel président de la SQDM) relèvera du sous-ministre adjoint de l'Emploi quant aux questions administratives, mais il relèvera des partenaires pour les décisions touchant les grandes orientations, les politiques et les services aux clientèles¹²⁹.

Suite à l'élection provinciale tenue le 30 novembre 1998, la ministre Harel est nommée au ministère des Affaires municipales et de la Métropole tandis que

¹²⁷ Denis Lessard, « Main-d'oeuvre: Québec utilisera l'attrition pour éliminer 1000 postes », *La Presse*, 14 mars 1997, p.A18.

¹²⁸ Denis Lessard, « L'entente sur la main-d'oeuvre paraphée aujourd'hui », *La Presse*, 21 avril 1997, p.B1.

Diane Lemieux devient ministre d'État au Travail et à l'Emploi. Le 22 avril 1999, on apprend que Diane Bellemare est limogée six mois avant la fin de son mandat et cela au grand dam des partenaires qui se plaignent de n'avoir pas été consultés

130

3.3 Conflits sur la définition de la formation de la main-d'oeuvre

Les termes «formation de la main-d'œuvre» regroupent en une seule expression l'idée d'éduquer des personnes qui visent à faire partie ou font partie du marché du travail. Il y a donc, dès lors qu'on pense qu'il est nécessaire de former de la main-d'œuvre, le problème de savoir si cette activité doit relever du ministère de l'Éducation ou du ministère du Travail.

Dans le Québec des années soixante, la création des polyvalentes avec leur secteur professionnel et des Collèges d'Enseignement Général et Professionnel (CEGEP), sous la responsabilité du ministère de l'Éducation, semblait être la réponse à la nécessité de former des jeunes de façon à les rendre compétents au travail quand ils quittaient l'école. Mais avant cela, d'autres ministères tels que le

¹²⁹ Denis Lessard, « La paix revient à la SQDM - syndicats et patrons conservent leur droit de regard sur la politique de main-d'œuvre », *La Presse*, 26 avril 1997, p.B8.

¹³⁰ Denis Lessard, « Mme Lemieux minimise le limogeage de Diane Bellemare », *La Presse*, 22 avril 1999, p.B4.

ministère du Travail ou celui de l'Agriculture avaient mis sur pied des programmes appelés "programmes d'apprentissage".

Parallèlement, le gouvernement fédéral a cherché à se doter de moyens pour endiguer la montée du chômage en adoptant des programmes de formation des adultes destinés à requalifier une main-d'œuvre sous-scolarisée ¹³¹.

Désireux d'étendre ses activités dans le champ de la «formation des adultes», le gouvernement fédéral décida que ce secteur relevait de sa responsabilité économique et de ses politiques de main-d'œuvre. Il fallait donc intervenir en faisant usage de son pouvoir de dépenser et en s'aidant du fait que serait définie comme «adulte» toute personne sortie du système scolaire et attachée au marché du travail depuis au moins trois ans ¹³².

Les années soixante ont été une période durant laquelle les provinces, et particulièrement le Québec, n'acceptaient plus de jouer un rôle de second violon dans le secteur économique. Les provinces devinrent donc plus interventionnistes dans un contexte où la population exigeait plus de services en matière d'éducation, de santé et d'assistance sociale ¹³³.

¹³¹ Pierre Paquet, op.cit. 1993, p.226.

¹³² Dupré et al., op. cit. 1973, p.26.

¹³³ ibid. p. 6. Dans ce passage auquel nous faisons référence, Dupré cite Donald V. Smiley *Constitutional Adaptation and Canadian Federalism Since 1945* (éditeur de la reine, 1970, chapitre 3, p. 33.

Le Québec rejetait les subventions conditionnelles (et, sous Duplessis, les subventions inconditionnelles aux universités) en prétextant qu'elles permettaient au fédéral d'outrepasser les droits des provinces en usant de son pouvoir de dépenser. Il adopta, à cette époque, une attitude variable selon les secteurs d'intervention. Ainsi il rejeta, du moins au début, des subventions conditionnelles dans les secteurs de l'apprentissage, de la construction de l'autoroute transcanadienne et de l'assurance hospitalisation, mais d'autres furent acceptées dans les secteurs des écoles professionnelles et de l'aide aux personnes âgées.

Il est à noter que, même si le Québec n'était pas la seule province à protester face au désir du fédéral d'intervenir dans la sphère sociale en usant de son pouvoir de dépenser, il fut la seule province à se prévaloir de la Loi sur les Programmes établis de 1965, selon laquelle une province qui le préférait pouvait obtenir des points d'impôt additionnels dans le cas où elle décidait de gérer elle-même un programme fédéral relevant du secteur socio-économique (« faculté de ne pas participer ») ¹³⁴.

Cette résistance des provinces était suffisamment molle ou partielle pour que le fédéral s'enhardisse à redéfinir à son gré un secteur comme la formation de la main-d'œuvre qui devenait de plus en plus important avec la mondialisation des

échanges commerciaux, l'arrivée de nouvelles technologies et la signature, sous le gouvernement Mulroney, des accords de libre échange 1) Canada-États-Unis et 2) Canada-États-Unis-Mexique.

Le gouvernement fédéral changea le nom du ministère Emploi et Immigration (MEIC) pour Développement des Ressources Humaines (MDRHC) en 1994. Au Québec, le ministère du Travail devenait ministère du Travail et de la Main-d'œuvre (MTMO) puis ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du Revenu et de la Formation Professionnelle (MMSRFP) sous la direction du ministre Bourbeau, à qui l'on doit la création de la SQDM, puis ministère de l'Emploi et de la Solidarité et de la Sécurité du Revenu (MESSR) sous la direction de la ministre Harel.

Ces changements dénommatifs marquaient, entre autres, la volonté des gouvernements de redéfinir les structures et les programmes d'intervention dans la formation de la main-d'œuvre. Ils montrent aussi que ces programmes ne seraient pas confiés au ministère de l'Éducation. Il semble qu'il ait fallu attendre la ministre Harel pour que soit finalement représenté le milieu de l'éducation à la SQDM, comme le souligne le bulletin de la CEQ publié en 1995 :

...il a fallu une action soutenue auprès des médias et du personnel politique pour que la CEQ obtienne la nomination d'une représentante au Conseil d'administration de la SQDM. En effet, tout le milieu de l'éducation avait été

¹³⁴ A.Milton, J. Harvey Perry et Donald I. Beach, *Le financement de la fédération canadienne, le premier siècle*, Association Canadienne d'Études fiscales, avril 1966, no. 43, p.99.

tenu à l'écart. L'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement à Québec a permis à la SQDM d'amorcer un double virage. Le premier vers la décentralisation et la régionalisation. Le second vers la réconciliation avec le monde de l'éducation. C'est ainsi que la ministre de l'Emploi, Louise Harel a invité la présidente de la Centrale, Lorraine Pagé, à siéger au conseil d'administration de la SQDM, ainsi que des personnes de la Fédération des commissions scolaires et de la Fédération des collèges qui, auparavant, n'étaient pas représentées¹³⁵.

De nos jours, quand on parle de formation des adultes, on entend cours du soir de toutes sortes pour des personnes qui ont dépassé l'âge scolaire (on parle aussi d'éducation permanente), tandis que les termes «formation professionnelle» et «formation de la main-d'œuvre» font davantage allusion à une formation plus poussée à l'usage de ceux qui veulent augmenter leur compétence utilisable sur le marché du travail.

Tandis que la formation professionnelle est censée viser un étudiant voulant obtenir un diplôme reconnu pour lui donner une compétence (techniques juridiques, secrétariat, etc.), la formation de la main-d'œuvre vise à aider un travailleur à améliorer sa compétence dans son domaine ou à aider un chômeur à acquérir des capacités additionnelles pour améliorer son employabilité.

Ce sont donc bien les termes «formation de la main-d'œuvre» qui couvrent un champ ambigu sur le plan constitutionnel puisqu'il s'agit de former des personnes,

¹³⁵ Luc Allaire, « Double virage à la Société québécoise du développement de la main-d'oeuvre »

mais de les former en fonction d'un métier spécifique. Sous cette appellation se retrouve un vaste champ d'intervention nécessitant des rapports avec les entreprises, avec des travailleurs et avec des chômeurs dans une perspective de dispenser des cours quelconques dans un cadre institutionnel qui peut faire partie du réseau de l'enseignement.

L'ambiguïté n'a pas été résolue par le Québec qui a revendiqué la juridiction de ce secteur comme relevant de l'éducation, mais qui l'a géré et le gère encore comme relevant du secteur économique (emploi, développement régional) et plus récemment du secteur économique et social.

Nos questions quant à savoir pourquoi on avait éprouvé le besoin de créer un réseau parallèle (la SQDM) aux réseaux déjà existants (les Centres Travail Québec qui s'occupent de l'aide sociale et les écoles et CEGEP dont on aurait pu étendre la mission en utilisant leurs infrastructures) n'ont reçu que de vagues raisons de la part des fonctionnaires. Les intervenants du secteur non-gouvernemental se sont montrés plus loquaces à cet égard.

De façon générale, il ressort que le milieu de l'éducation a été jugé inapte à gérer l'ensemble de l'intervention dans le secteur de la formation de la main-d'œuvre et que ce soit la raison pour laquelle il a été mis de côté. En fait, au moment où

nous avons rencontré nos intervenants, le conflit éducateurs versus économistes était chose du passé.

3.4 Conclusion

Les événements que nous venons de décrire constituent la toile de fond des interviews que nous avons effectuées entre 1993 et 1997. Ils ont contribué à façonner une partie de l'environnement pertinent à partir duquel les fonctionnaires œuvrant dans le secteur de la main-d'œuvre, tant au niveau fédéral que provincial, définissaient leur situation.

D'autres facteurs plus larges tels que la situation économique générale, la signature du traité de libre-échange, les nouvelles technologies, les politiques adoptées par les pays de l'OCDE ont également joué tant sur leur situation que sur leur perception.

Cet environnement pertinent se compose avant tout des modes d'intervention choisis par les gouvernements et des structures administratives qu'ils ont mis en place auxquels se rajoutent les intervenants non-gouvernementaux.

Le fédéral s'est fondé sur la façon dont il définissait la formation de la main-d'œuvre en tant que secteur relevant de la sphère économique et le gouvernement du Québec a mis sur pied la SQDM et a agi en fonction de son désir

de régionaliser ses interventions dans ce domaine en incluant ses "partenaires" socio-économiques.

La définition fédérale de la formation de la main-d'œuvre en tant que secteur relevant de la gestion de l'économie plutôt que de la mission éducative a donc été primordiale puisque c'est à partir de cette définition que des missions ont été confiées à divers ministères et organismes. Le Québec a dû tenir compte de cette position fédérale.

L'environnement pertinent est constitué également des changements de partis politiques au pouvoir (tant au niveau fédéral que provincial) qui ont apporté des variations à la philosophie générale de gestion. L'approche des Conservateurs de Mulroney-Campbell n'était pas la même que celle de Chrétien. Lucien Bouchard a amené un mode de gestion différent de ceux de Jacques Parizeau et de Robert Bourassa.

Ainsi, Jacques Parizeau avait fait une priorité de la régionalisation alors que Lucien Bouchard cherchait à atteindre plus vite l'objectif du déficit zéro.

Sous M. Bouchard, les restrictions budgétaires allaient donc se faire sentir plus rapidement. Il devenait probablement moins intéressant pour les fonctionnaires, tant fédéraux que provinciaux, de faire grand cas des chevauchements à partir du moment où ils pouvaient être certains que les fonds alloués allaient diminuer voire

disparaître et qu'il en résulterait des licenciements ou des mises à la retraite aux deux niveaux de la fonction publique.

Si M. Bouchard voulait réduire les dépenses de l'État, Louise Harel voulait reprendre un peu plus de contrôle sur la SQDM au détriment des partenaires.

Mme Harel voulait aussi réaliser une intégration des services de soutien du revenu et de réinsertion en emploi avec ceux de la formation de la main-d'œuvre (ce qui, en somme, devait mettre fin au dédoublement CTQ-SQDM que des chercheurs critiquaient comme un système à deux vitesses) ¹³⁶.

Comme nous l'avons vu, Louise Harel se heurta à la résistance des partenaires qui refusaient d'être relégués à un rôle consultatif. C'est en faisant appel au premier ministre Bouchard que les partenaires obtinrent gain de cause, ce qui en dit long sur les rapports tendus entre la sociale-démocrate Harel et le conservateur Bouchard. On peut estimer que le départ de Jacques Parizeau a eu un impact sur l'influence de Louise Harel au Conseil des ministres.

¹³⁶ Mme Harel a pu s'inspirer du rapport d'un comité de réforme de la sécurité du revenu qui remirent en mars 1996 deux rapports : *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*, rapport de deux membres du comité externe de la sécurité du revenu, par Pierre Fortin et Francine Séguin et *Chacun sa part*, rapport de trois membres du comité externe de réforme de la sécurité du revenu, par Camil Bouchard, Vivian Labrie et Alain Noël. Ces chercheurs estimaient qu'il y avait une façon différente de traiter les chômeurs et les assistés sociaux qui en faisaient deux classes à part ayant accès à deux filières différentes.

Il n'en reste pas moins que le libéral André Bourbeau et la péquiste Louise Harel partageaient l'objectif de décentraliser la gestion de la formation de la main-d'œuvre en mettant en place des structures régionales et locales.

Leur différence se manifestait en ce qui a trait à l'importance du rôle dévolu aux partenaires socio-économiques. Toutefois, dans une perspective de restrictions budgétaires, l'objectif de réduire les coûts a été plus déterminant que celui de décentraliser.

S'il devait y avoir transfert de programmes, de fonds et de fonctionnaires du fédéral vers le provincial dans le contexte de restriction budgétaire du gouvernement Bouchard, l'argument du chevauchement risquait de se retourner contre les fonctionnaires jugés « redondants ».

Nous avons constaté la présence de nombreux intervenants non-gouvernementaux qui gravitaient autour de la SQDM ou du ministère du Développement des Ressources Humaines du Canada (MDRHC).

CHAPITRE 4

LE QUÉBEC : STRUCTURES FORMELLES ET STRUCTURE DES RAPPORTS

Introduction

Dans ce chapitre, nous présentons d'abord les structures formelles telles que mises en place pendant la période des interviews (1994-1996). Puis nous abordons la perception que les acteurs avaient des changements institutionnels ainsi que les rapports des acteurs entre eux, qu'il s'agisse de coopération, de conflits ou de problèmes causés d'après eux par les chevauchements.

Compte tenu de l'environnement pertinent, il nous reste à reconstituer le système d'action concret. Ce dernier comprend à la fois les structures formelles, la perception qu'ont les acteurs de ces structures et des nombreux changements qu'ils y ont vécu, ainsi que la structure des rapports, c'est-à-dire les rapports que les fonctionnaires entretiennent entre eux et avec les autres acteurs. Nous incluons dans ce système la perception des acteurs extérieurs à la fonction publique, soit organismes paragouvernementaux et non-gouvernementaux que nous avons interviewés. C'est à partir de ce système d'action concret que nous déduisons la rationalité des acteurs sur laquelle s'appuient leurs stratégies.

4.1 Structures formelles

Au Québec, les principaux intervenants au moment de notre enquête étaient les fonctionnaires de la Société Québécoise de Développement de la Main-d'œuvre (SQDM) et ceux du Ministère du Développement des Ressources Humaines du Canada (MDRHC), ce sont eux que nous avons interviewés en priorité¹³⁷.

À l'échelle provinciale, la SQDM avait en 1995, 1180 employés dont 919 (près de 80%) étaient répartis dans ses 12 bureaux régionaux et ses 51 bureaux locaux. Les Conseils régionaux étaient le lieu de participation des partenaires socio-économiques et communautaires. On voit avec les Figures 1 et 2 qu'il s'agit d'une structure comprenant une forte composante régionale dont le but est de tenir compte et de traiter les besoins en formation qui se présentent de façon très différente selon les régions.

La direction de la SQDM était assurée par un Conseil d'administration dont les sièges étaient répartis en trois secteurs : socio-économique, gouvernemental et

¹³⁷ D'autres ministères tels que, au niveau provincial, le ministère de la Sécurité du Revenu ou celui de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie (MICST) ou même le Secrétariat aux Affaires Régionales se trouvaient marginalement impliqués dans des programmes de formation de la main-d'œuvre sous une forme ou une autre s'adressant à leurs clientèles respectives. Du côté fédéral, d'autres organismes fédéraux tels la Banque Fédérale de Développement ou le Bureau Fédéral de Développement régional du Québec (BFDRQ) sont actifs dans le secteur de la formation de la main-d'œuvre. Enfin la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre

éducatif. Relevant du président-directeur-général (durant notre enquête, Mme Andrée Bellemare), il y a trois vice-présidents : un aux opérations, un autre à la planification et à la recherche de partenariat et le troisième chargé de l'administration et de la finance. Les directeurs régionaux étaient responsables des opérations de leurs régions. Les conseils régionaux étaient chargés de la planification, de l'orientation générale et de l'adaptation des activités.

Avec la restructuration effectuée en 1997 par la ministre Harel, les 130 Centres Travail Québec (CTQ) s'ajoutent au réseau de la SQDM sous la gouverne du ministère de l'Emploi et de la Solidarité (MES) (Figure 3).

(CCMMO) créée en 1991, qui joue surtout un rôle de conseiller au gouvernement fédéral n'a pas de lien direct avec le Québec qui a refusé d'y siéger.

Société québécoise de développement de la main-d'œuvre

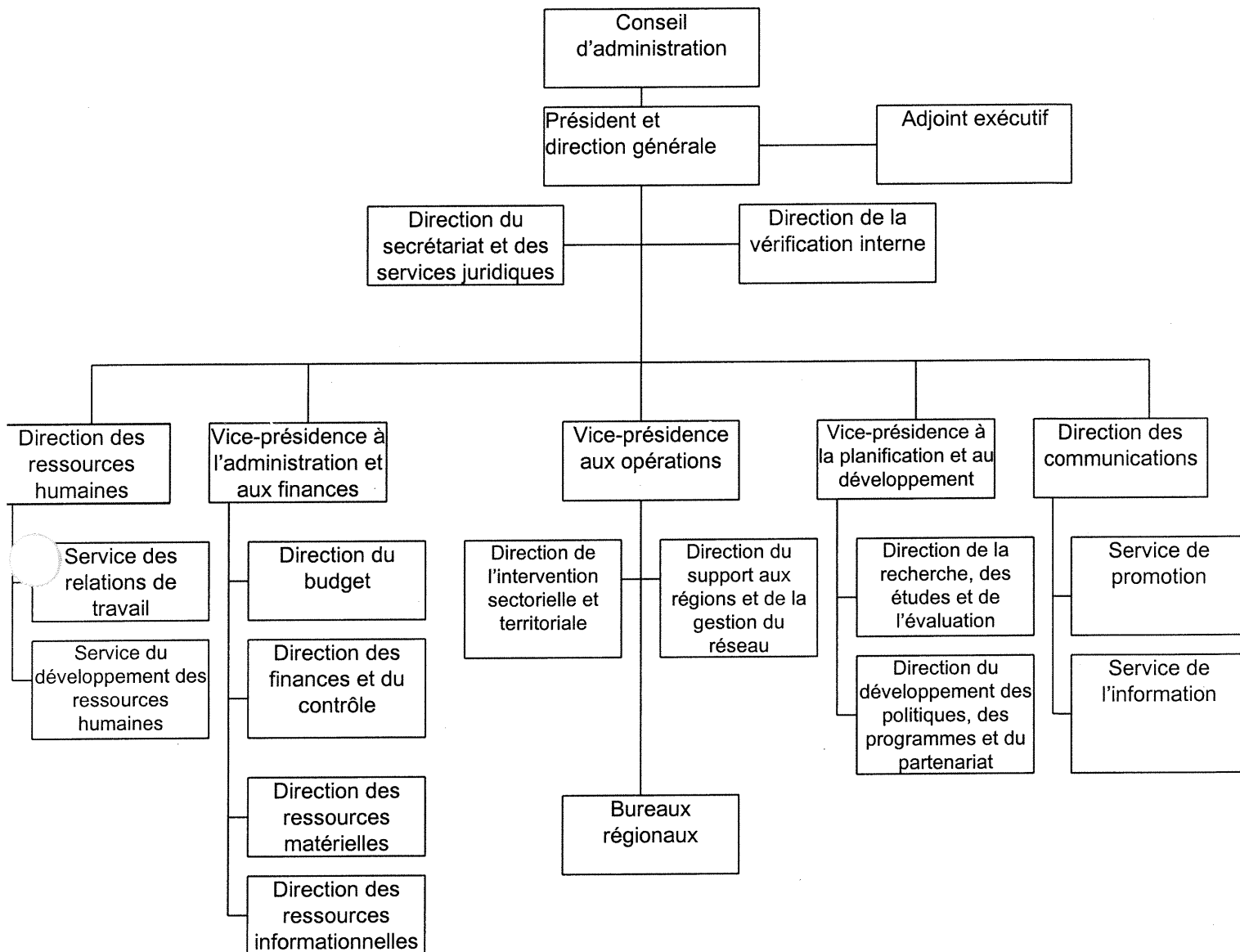
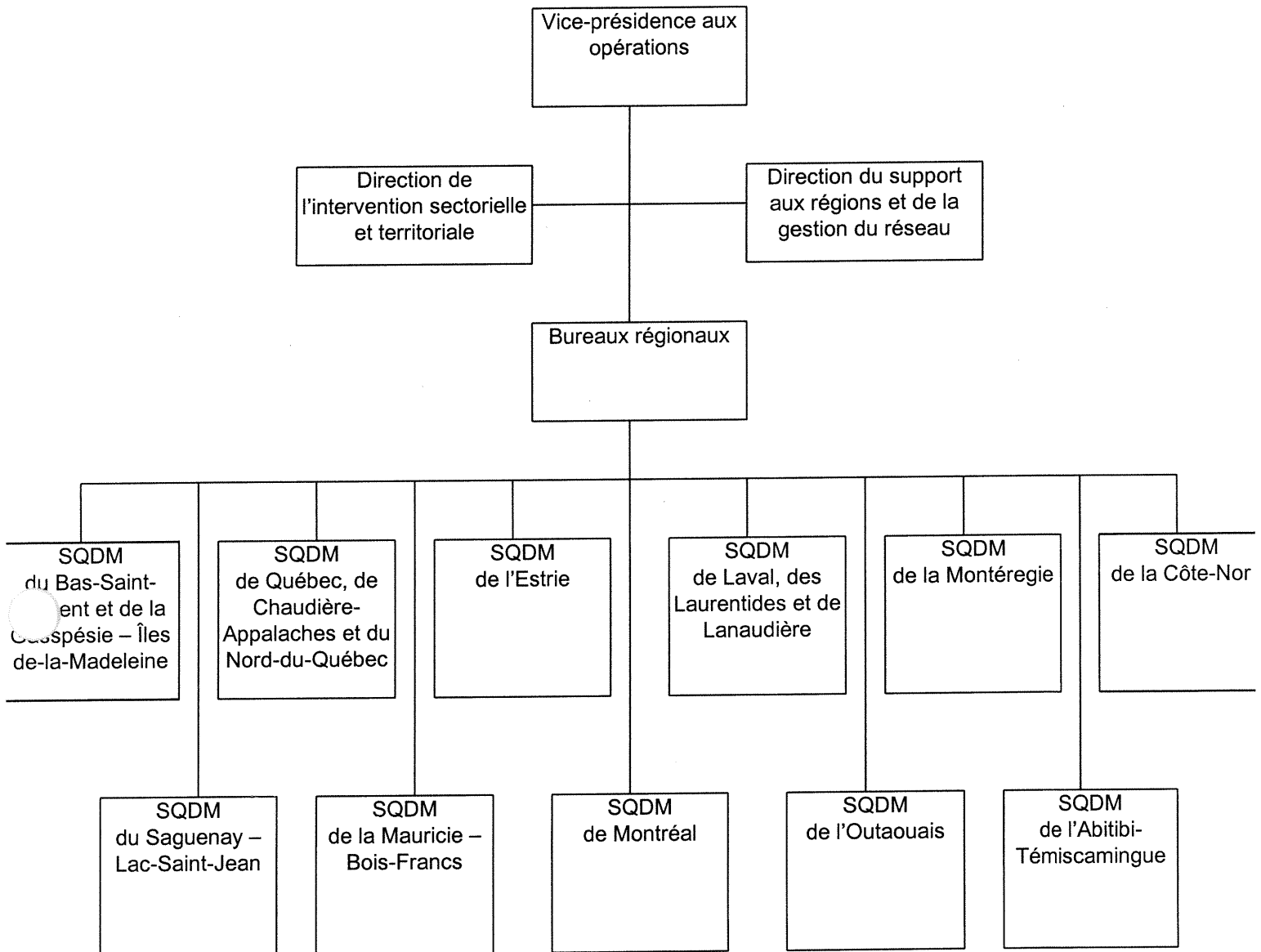


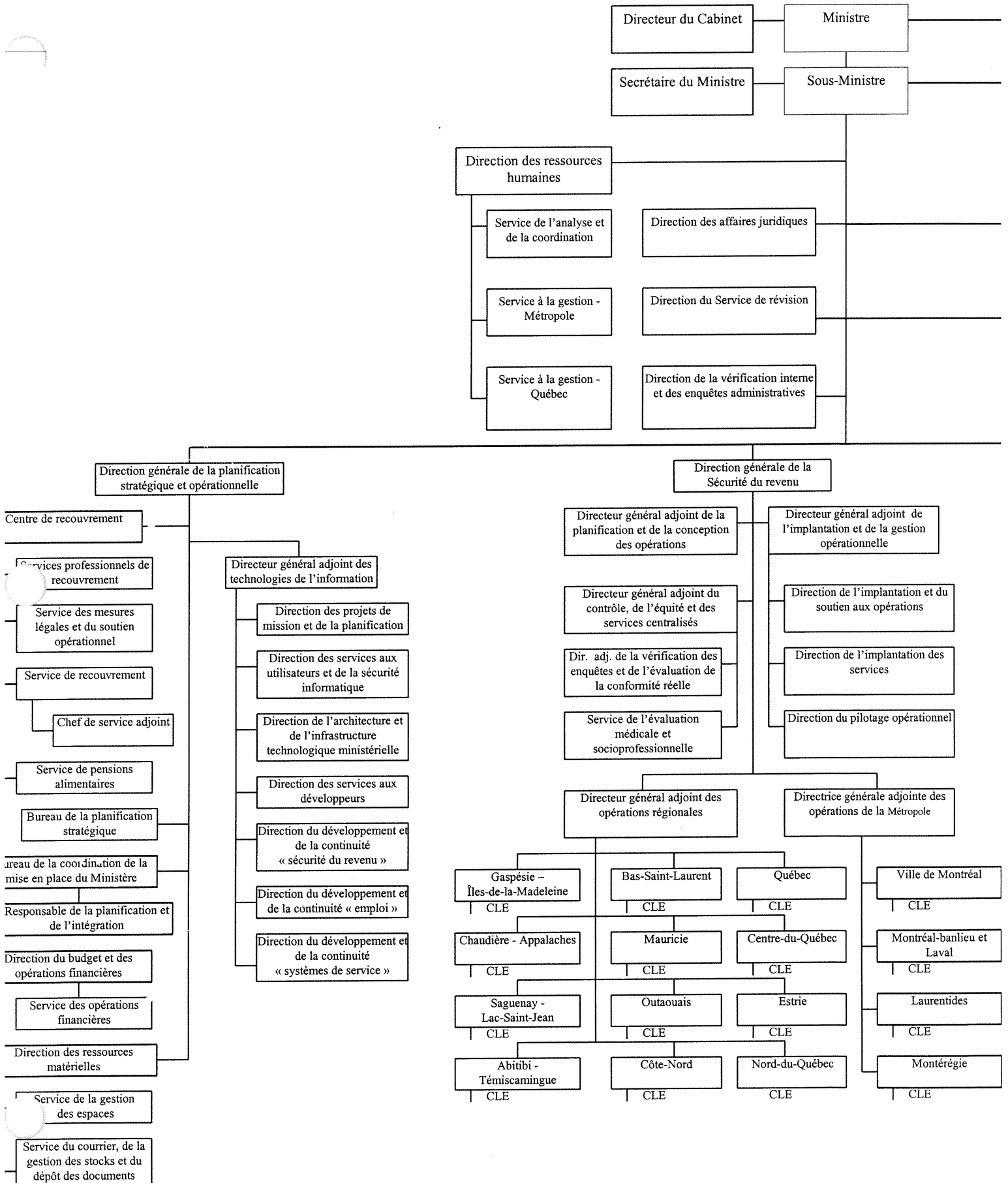
FIGURE 1

Source: *Rapport annuel*, SQDM, 1994-95,

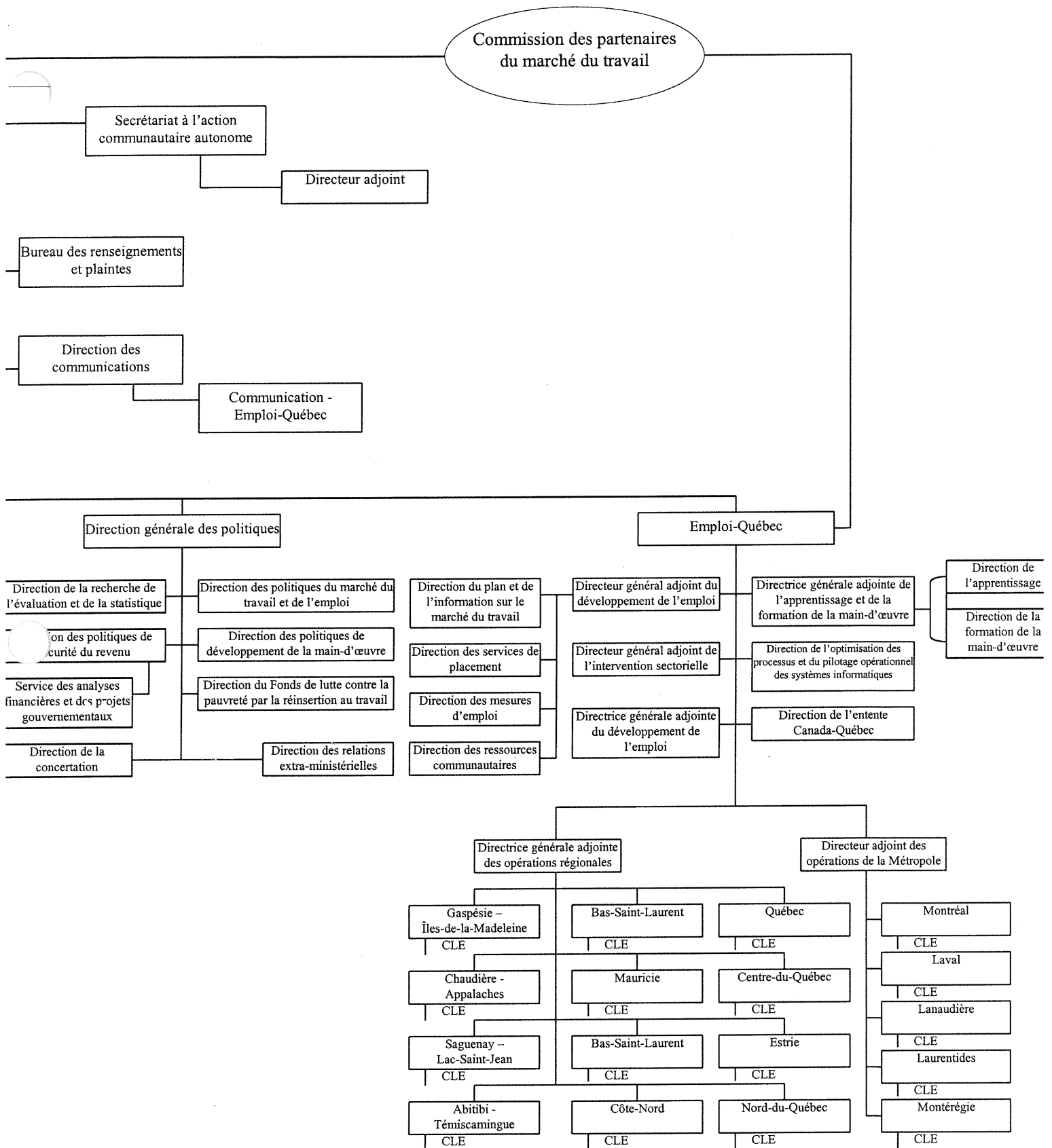
Vice-présidence aux opérations



ORGANIGRAMME DU MINISTÈRE DE

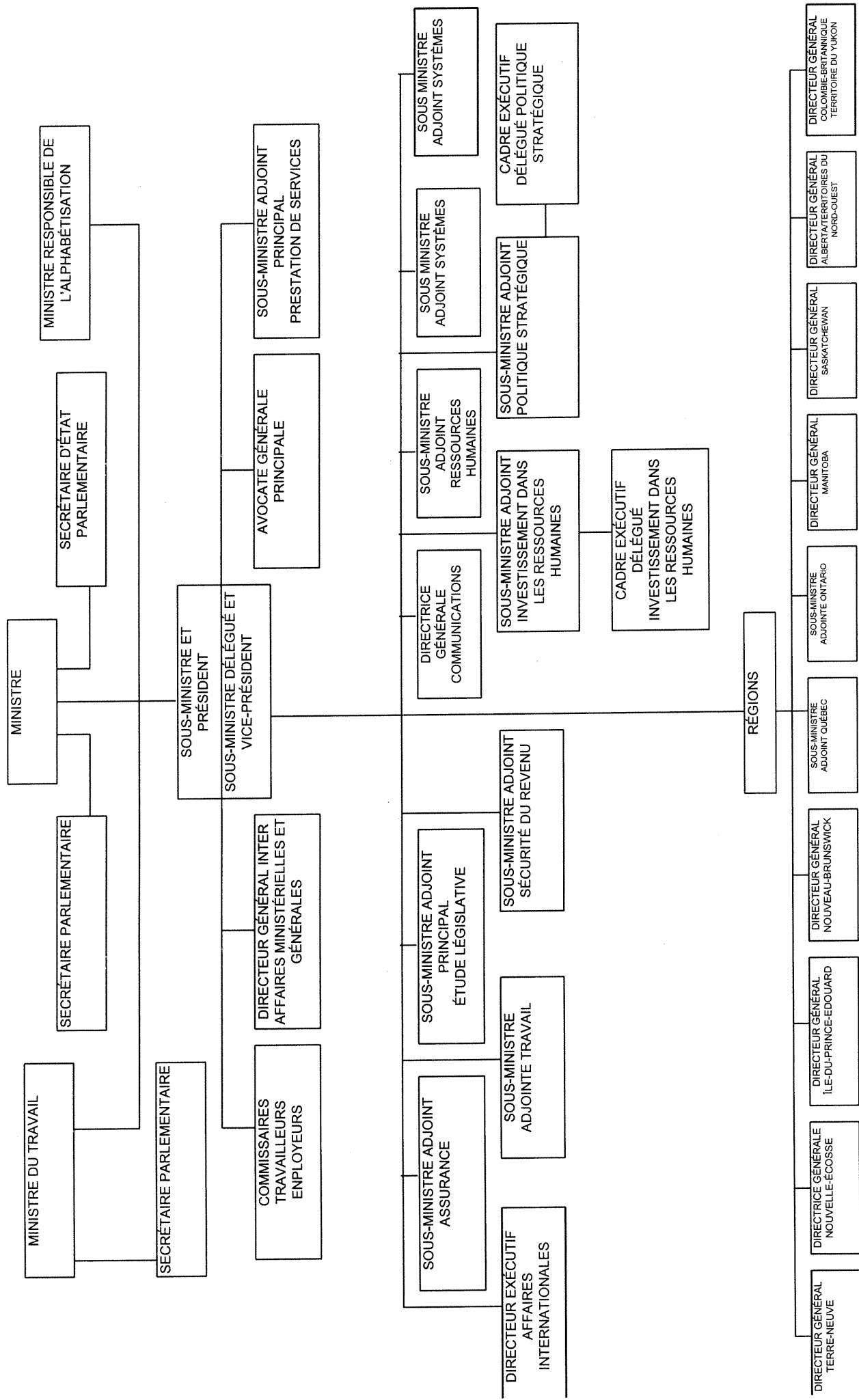


L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ



DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

MAI 1997



Au moment de notre enquête, le MDRHC maintenait 5500 employés dans ses 100 CEC répartis dans la province de Québec. Environ 1000 de ces employés s'occupaient de programmes d'adaptation au marché du travail et de planification de l'emploi ¹³⁸. La Figure 4 nous montre une structure répartie territorialement (directions régionales) avec des composantes sectorielles (affaires internationales, travail, sécurité du revenu).

Nous présentons les structures telles qu'elles existaient en 1994-96 dans les régions de Montréal, de la Montérégie et de Laurentides-Laval-Lanaudière.

4.1.1 Région Montréal

Dans la région de Montréal, on retrouvait les bureaux-chefs du MDRHC et de la SQDM, en plus des bureaux régionaux et locaux (12 Centres d'Emploi du Canada et 27 autres Centres Travail Québec). Comme pour les autres régions, on retrouvait à Montréal un Conseil Régional de la SQDM, en plus du Conseil d'administration de la SQDM et du Secrétariat à la Concertation.

Tous les Conseils Régionaux de la SQDM étaient structurés selon les mêmes principes : dix-huit membres, six des syndicats, six des entreprises, six

¹³⁸ *Portrait comparatif des dépenses au titre des programmes du marché du travail*, Direction des politiques et des programmes de main-d'œuvre et de formation professionnelle, Ministère de la main-d'œuvre, de la sécurité du revenu et de formation professionnelle, Québec, avril 1993, p. 15 (ces chiffres sont donnés par Emploi et Immigration Canada).

«autres» (éducation, affaires régionales, etc.). En plus, Montréal était doté d'un Conseil Régional de Développement de l'Île de Montréal où se retrouvaient des représentants d'organismes paragouvernementaux, des députés provinciaux, des élus municipaux, des représentants des entreprises et des recteurs d'université (tous ces intervenants étaient susceptibles de se retrouver aussi dans le Conseil Régional de la SQDM de Montréal).

En ce qui a trait aux organismes paragouvernementaux, l'Île de Montréal a pour particularité de posséder des CEDEC (en tout sept Corporations de développement économique et communautaire) dans tous ses arrondissements, un Regroupement de l'Emploi du Sud-Ouest de Montréal, un Regroupement Québécois des Organismes de Développement de l'Employabilité (R-QuODE), un Comité d'Adaptation de la Main-d'œuvre (CAMO), Carrefour jeunesse et le Forum pour l'Emploi.

À ces regroupements, qui gravitent soit autour de la SQDM ou du MDRHC (plus souvent les deux), se rajoutaient 11 CÉGEP, la Fédération des CÉGEP (regroupant les 47 CÉGEP du Québec), le Regroupement des Collèges du Montréal Métropolitain, 7 Commissions scolaires de l'île de Montréal et 29 municipalités.

On s'aperçoit d'emblée que Montréal est, pour le Québec, le centre nerveux des fonctions publiques tant fédérale que provinciale auxquelles se superposent les

infrastructures municipales, paramunicipales et régionales. Les intervenants dans ce contexte estiment que Montréal n'est pas une région comme les autres. Les acteurs y sont nombreux et défendent âprement leur territoire. Un responsable provincial estime que les responsables locaux et régionaux négocient plus énergiquement à Montréal. Il y règne un climat particulier. Les élus municipaux entendent aussi jouer un rôle et se défendent contre le pelletage des autres paliers gouvernementaux. Il y aurait une sensibilité particulière des municipalités sur l'Île de Montréal. Les intervenants régionaux sont d'accord pour reconnaître que, sauf exception, les régions sont plus calmes : il est plus facile d'obtenir la coopération des intervenants moins nombreux. Un responsable à la SQDM remarquait :

C'est normal que ça brasse à Montréal. Quand ça ferme... c'est 200-300 mises à pied. Il n'y a pas de montagne, de forêt entre les bureaux locaux. Il y a plus d'interfaces.

Montréal est un véritable bouillon de culture où se retrouvent les responsables au niveau provincial de tous les organismes québécois, les responsables fédéraux de la «région» Québec, les élus et fonctionnaires municipaux ainsi que les responsables provinciaux du secteur privé, des syndicats, des institutions scolaires, collégiales et universitaires.

Tous ces organismes veulent jouer un rôle dans la formation de la main-d'œuvre. Les élus veulent répondre aux attentes de la population inquiète du taux de

chômage et des licenciements fréquents. Les fonctionnaires veulent mettre en œuvre les programmes en coopérant avec les gens d'affaires et avec le milieu. Le «milieu» se compose de tous les organismes paragouvernementaux, cités plus haut, qui veulent aussi jouer un rôle et venir en aide aux chômeurs de leurs districts.

4.1.2 Région Montérégie

En région montérégienne, la SQDM a sa direction régionale à Saint-Hyacinthe et ses bureaux locaux répartis à Granby, Tracy, Châteauguay, Longueuil, Saint-Jean et Salaberry. La SQDM a défini trois sous-régions avec un directeur des services à la clientèle dans chacune. Le ministère de l'Éducation a aussi une direction régionale en Montérégie. Les Centres Travail Québec (CTQ) sont au nombre de 14. Le MDRHC a son bureau régional à Saint-Hyacinthe et 12 Centres d'emploi du Canada (CEC).

La SQDM en Montérégie a son Conseil régional structuré comme nous l'avons décrit précédemment pour la région Montréal. Il y a aussi en Montérégie une Société montérégienne de Développement de la Montérégie qui rassemble les maires, les centrales syndicales et les préfets des MRC, ainsi qu'un Conseil régional de développement de la Montérégie qui a mis sur pied un Fonds d'initiative régionale (FIR) afin de subventionner des projets non-subventionnables ailleurs.

À cela s'ajoute un Conseil de Gestion mis sur pied par le MDRHC qui rassemble des représentants de CEC, des centrales syndicales, du mouvement Action Chômage et des entreprises. La SQDM possède son siège dans ce Conseil de Gestion montérégien.

Au moment de notre enquête, le MDRHC commençait à réduire ses effectifs, ramenant à quatre ses douze bureaux locaux.

À toutes ces structures s'ajoutent 7 CÉGEP et 10 Commissions scolaires ainsi que les chapitres locaux des organismes paragouvernementaux ayant leurs bureaux principaux à Montréal, tels que les syndicats, le Forum pour l'Emploi ou Action Chômage.

4.1.3 Région Laurentides-Laval-Lanaudière (3L)

Dans la région des 3L, la SQDM, a des bureaux régionaux à Laval, Saint-Jérôme et Joliette et 3 bureaux locaux à Mont-Laurier, Repentigny et Sainte-Thérèse. Les CTQ sont au nombre de 13 . Le MDHRC avait 9 CEC.

Cette région possède aussi son Conseil régional rattaché à la SQDM et une Conférence administrative régionale, ainsi que des bureaux du ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC) et du ministère de la Sécurité du Revenu (le MSR a été refondu suite à la réforme survenue après notre enquête).

Comme en Montérégie, le MDRHC réduisait ses effectifs au moment où nous faisons nos interviews.

La région des 3L a 4 CÉGEP et 12 Commissions scolaires.

4.1.4 Positions des acteurs dans les structures formelles

À l'intérieur des structures que nous décrivons ci-haut, nous avons choisi parmi les acteurs répartis dans les différents points ceux qui étaient plus susceptibles d'être en contact fréquent avec les intervenants des autres organismes impliqués.

Nous avons donc interviewé au Québec, pour le MDRHC (fédéral), par rang hiérarchique: un sous-ministre-adjoint (région Québec), un conseiller spécial au sous-ministre-adjoint (région Québec), un directeur associé (la région Québec), un directeur des programmes de formation (région Québec), un chef des affaires extra-ministérielles (région Québec), un directeur de réseau régional (en Montérégie), un directeur de centre d'emploi (à Saint-Hyacinthe), un chef des programmes et services d'un centre d'emploi (à Montréal), ainsi que trois hauts-fonctionnaires et un ministre à Ottawa, un sous-ministre du MDRHC (à Ottawa), un conseiller principal des politiques sociales au Conseil privé et un directeur général des relations fédérales-provinciales au MDRHC et le ministre des affaires intergouvernementales et président du Conseil privé.

Pour la SQDM, nous avons aussi réalisé des interviews dans les différents points de l'organisme: un directeur des politiques et programmes dans le MMSRFP (avant la création de la SQDM), le vice-président aux opérations de la SQDM (central), un directeur du support des régions et de la gestion du réseau (central), un vice-président à la planification et au développement (central), trois directeurs régionaux de la SQDM (Montréal, Montérégie, Laval-Laurentides-Lanaudière), un directeur de la planification et de l'intervention sectorielle (Montréal), un directeur des opérations (région 3L, Laval) et un sous-directeur régional (sous-région de Longueuil), ainsi que le responsable de la formation professionnelle et de l'éducation des adultes à la direction régionale de Montréal du Ministère de l'éducation (MEQ).

Les fonctionnaires du ministère de l'Éducation (MEQ) étaient difficiles à rejoindre¹³⁹.

Le milieu de l'éducation était en revanche mieux représenté dans notre échantillon de représentants du secteur non-gouvernemental puisque nous avons interviewé: un directeur du Regroupement des collèges du Montréal Métropolitain, un directeur de la formation professionnelle aux jeunes et aux adultes à la CECM, un directeur

¹³⁹ Un seul fonctionnaire du MEQ a accepté de répondre à nos questions. D'autre part, des acteurs importants nous ont fait état de leurs perceptions négatives à l'égard des fonctionnaires du MEQ. Nos tentatives d'interviews, nous portent à penser que les fonctionnaires de ce ministère ont développé une culture distinctive, un jargon particulier qui font que la communication avec eux est difficile. Cette réalité du terrain a rendu difficile le croisement que nous aurions voulu faire sur cette question.

général de CEGEP (aussi membre du Conseil Régional SQDM-Montréal), une adjointe au directeur régional de la Fédération des CEGEP et une directrice pédagogique d'un collège privé. Finalement, nous avons interviewé deux membres non-gouvernementaux du CA de la SQDM, Gérald Larose, alors président de la CSN et Ghislain Dufour qui était président du Conseil du Patronat.

4.2 STRUCTURE DES RAPPORTS

4.2.1 Impacts des changements institutionnels

La plupart des fonctionnaires que nous avons interviewés étaient dans la fonction publique depuis au moins neuf ans et souvent depuis plus de vingt ans (deux étaient en poste depuis vingt-huit ans, deux depuis vingt-six ans). Ils avaient donc connu les changements structurels survenus dans les quelques années précédant les interviews. Quelques-uns se considéraient près de la retraite. Nous avons pu constater que les fonctionnaires fédéraux et provinciaux se connaissent bien et parfois depuis longtemps. Ils connaissaient aussi les représentants des organismes non-gouvernementaux.

4.2.1.1 Points de vue des fonctionnaires provinciaux

Concernant les anciennes structures, il n'y avait pas d'unanimité, certains semblaient regretter les CFP, d'autres les jugeaient inefficaces, mais la plupart des fonctionnaires de la SQDM, indifféremment de leur place dans la hiérarchie,

semb'aient mettre beaucoup d'espoir dans la nouvelle structure de la SQDM et dans Mme Bellemare et ce qu'ils percevaient comme étant une nouvelle politique de plein emploi du gouvernement.

Concernant les anciennes structures, un fonctionnaire de la SQDM nous les a décrites comme suit:

... dans le passé les commissions de formation professionnelle étaient des corporations autonomes, avec un conseil d'administration et pouvaient se dissocier de certaines directives ministérielles, on n'était pas liés autant que nous le sommes avec les directives émanant du central. Elles étaient des corporations autonomes au sens de la loi. Elles avaient le pouvoir de gérer leur revenu, d'avoir un compte de banque et avaient le pouvoir légal de s'opposer aux décisions du ministre. Le cas ne s'est pas présenté, mais, à la limite, une CFP aurait pu aller en cour contre le ministère pour annuler une décision, comme par exemple les hôpitaux et les commissions scolaires peuvent le faire.

Il faut une certaine autonomie pour ajuster les modes d'intervention aux réalités, pour être plus près des besoins des gens qui siégeaient sur les conseils d'administration. L'objectif n'est pas de confronter, c'est un pouvoir qu'ils ont. Par exemple, une commission scolaire peut offrir des programmes parce que la population locale le désire même si le ministère n'est pas d'accord.

Les CFP géraient des revenus autonomes. Si, par exemple, le ministère coupait les fonds, à la limite, la CFP, sans avoir un pouvoir de taxation pouvait faire payer certains services. Par exemple, on pouvait signer des ententes avec la CSST en matière d'orientation professionnelle, ou avec d'autres organismes, moyennant paiement. Aussi en matière d'évaluation de programmes.

L'avènement de la SQDM a donc amené des changements importants dans la gestion au jour le jour de la formation de la main-d'oeuvre, surtout en ce qui concerne le contrôle budgétaire.

Tout cela maintenant n'est plus possible dans le cadre de la SQDM, parce qu'il y a un seul compte de banque. On gère un plan d'effectifs avec une masse salariale, donc je ne peux plus embaucher des gens pour rendre ce type de service-là. Je pourrais toujours prendre des ententes, mais on ne recevrait pas l'argent en région, cet argent serait acheminé au central et mon plan d'effectifs ne serait pas augmenté. Donc, on n'est plus en mesure de rendre des services.

La marge de manoeuvre est réduite à partir du moment où les enveloppes budgétaires sont gérées par un CA où siègent les partenaires. Mais tout cela était fait dans un but de décentralisation:

On a voulu sortir de l'appareil gouvernemental l'élaboration des priorités en matière de formation professionnelle et en matière de développement de la main-d'oeuvre. Le gouvernement a voulu remettre entre les mains des partenaires, la possibilité de concevoir des programmes, de gérer ces sommes d'argent en fonction des priorités des partenaires. C'est sûr qu'il y a un lien avec les politiques gouvernementales, mais le rôle du ministère de l'Emploi qui chapeaute la SQDM est un rôle de politique. Alors il établit les politiques et ce sont les marges(sic) du conseil d'administration qui ont le pouvoir d'élaborer des programmes, des mesures, des services. Donc, ce n'est plus le ministre qui détermine nécessairement tous les programmes et les services qu'offrent la SQDM, c'est son conseil d'administration. C'est une forme de décentralisation. Maintenant, il détermine les politiques.

La décentralisation et le partenariat étaient perçus comme des défis à relever voire comme des maux nécessaires à la mise en oeuvre d'une véritable politique de développement de la main-d'oeuvre:

C'est le défi du partenariat: si on veut responsabiliser les partenaires, pas simplement en faire des groupes de pression, je pense que le meilleur moyen c'est de les amener à gérer ces questions-là et de les discuter entre

eux. Ça force la discussion entre les syndicats, les entreprises et les autres partenaires gouvernementaux qui siègent également au CA.

C'est un modèle de co-gestion. Les Conseils régionaux ne veulent pas faire de politique, ils s'occupent du développement de la main-d'oeuvre.

En revanche, le défi du partenariat paraît plus difficile à relever à Montréal qu'en région:

La gestion du partenariat est plus complexe, plus dure à Montréal que sur la Côte Nord. Montréal a le problème du volume et de la multiplicité des intervenants. La majorité des intervenants ont leurs sièges sociaux à Montréal. Il y a une dynamique qui n'est pas simple. Le problème de l'étalement urbain: une part très importante de la main-d'oeuvre qui vient travailler sur notre territoire n'y réside pas. Donc pour des services d'un point de vue individuel, ils doivent aller voir une autre SQDM dans une autre région qui n'a peut-être pas les mêmes priorités. Il y a des différences.

Les régions ont par contre des difficultés que nous n'avons pas (à Montréal); la dispersion des entreprises, la dispersion de la main-d'oeuvre, le chômage saisonnier.

Le nouveau mode de gestion prôné par Mme Bellemare et la ministre Harel était bien perçu par les fonctionnaires de la SQDM, tant à Montréal, qu'en région.

Ainsi, un fonctionnaire de la SQDM à Montréal disait:

On essaie de sortir de la notion de programme, pour aller vers une approche : donner des services en fonction des besoins. À la SQDM, depuis l'arrivée de Mme Bellemare, il y a vraiment une orientation qui me plaît à l'effet d'avoir une approche de balises et pas de normes. Je dis à mes gens l'important c'est d'obtenir des résultats c'est pas de faire ajuster les clientèles dans les normes. J'ai toujours travaillé dans le partenariat.

Il y a une volonté politique, surtout venant de Mme Harel, à vraiment harmoniser les programmes, les simplifier, les réduire, les intégrer comme services. En attendant que ça se règle, il faut changer les comportements des intervenants. La notion du virage vers le plein emploi devient la norme.

On va être imputable vis-à-vis des élus: est-ce qu'on a aidé à réduire le chômage?, est-ce qu'on a aidé des gens à s'insérer dans le marché du travail ou à mieux se préparer, à se maintenir en emploi? Les partenaires sont d'accord, donc assument ce virage-là. Pour la première fois de toute ma carrière, j'entends des élus dire : oui, on va harmoniser , simplifier, dénormaliser . Ce qui va nous aider, c'est que nous ne sommes pas un ministère, nous sommes un CA d'une société d'État qui va assumer ce partenariat. Cette vision est très importante.

Tandis, qu'en Montérégie, un autre fonctionnaire de la SQDM estimait que:

Mme Bellemare croit beaucoup à la capacité des Québécois de se prendre en mains au niveau du travail et à développer une politique de plein-emploi.

Il était surprenant de constater que les nombreux changements structurels ne semblent pas avoir été bouleversants pour les fonctionnaires de la SQDM (ayant souvent travaillé dans les CFP):

C'est assez stable. Nous, on change de direction, on peut passer d'une direction par exemple de service à la clientèle à la planification de la programmation, mais ce sont les mêmes personnes qui demeurent. Au niveau des commissions scolaires, aussi c'est assez stable. À ce moment-là les intérêts demeurent même si les structures se modifient souvent. Les gens (sur le) terrain demeurent. Je n'ai eu à peu près pas de changement au niveau de mes vis-à-vis depuis deux ans.

Ce qui n'empêchait pas ceux-ci de voir venir les changements futurs:

Avec les restrictions budgétaires et la rationalisation au niveau des sommes alloués au service à la population, il va y avoir des concentrations qui vont se faire.

Finalement, certains émettent des doutes sur la volonté de réellement décentraliser le niveau décisionnel, sans doute le fait que ce fonctionnaire soit dans la région Laval-Laurentides-Lanaudière, le rend-il plus sensible à la concentration à Montréal du bureau central et du CA :

On n'a pas encore une culture de décentralisateur ou un esprit de décentralisateur. On dit: oui il faut décentraliser, mais des fois il faut que la décision soit supervisée par le central avant qu'elle soit décentralisée. Oui, les conseils régionaux vont être des gens des régions, présentés par les régions, mais ils vont être désignés par l'organisme central. C'est l'Association des manufacturiers qui va désigner le manufacturier de Lanaudière qui va siéger sur mon conseil régional. On a bien de la misère à vraiment les organiser.

Au niveau régional, on peut aussi se sentir orphelin, manquer de ressources, comme l'exprime ce fonctionnaire présent en Montérégie:

On n'a pas encore tous les outils pour évaluer où les gens en sont rendus. Est-ce qu'ils ont obtenu un emploi?

Il y a très peu d'études pour connaître la satisfaction du client.

On veut développer des objectifs de résultats. Évaluer au niveau régional: les efforts qu'on a faits ça a donné les objectifs voulus. Ça a bloqué dans le sens des ressources. On n'a pas les ressources au niveau régional, à cause du manque de données au niveau régional.

Par contraste ce fonctionnaire montréalais du bureau central de la SQDM se montrait très positif quant aux moyens employés et aux chances de réussite:

Au départ, la SQDM avait plus ou moins de crédibilité étant issue des anciennes commissions de formation professionnelle qui avaient plus ou moins bonne réputation. Le défi à relever est un défi d'accroître la crédibilité.

À la SQDM, il y a une nouvelle philosophie qui s'est établie. Dans les organisations gouvernementales, on procède beaucoup par programmes. Qui dit programme dit critères d'admissibilité, etc. On s'est aperçu que très souvent lorsqu'on abordait la question avec un client on disait: « votre problème est réel, mais vous ne remplissez pas telle condition, notre programme s'applique à ceux qui ont vingt-cinq ans et plus, vous n'avez que vingt-quatre ans; notre programme s'applique aux employeurs qui ont cent employés, vous n'en avez que quatre-vingt-dix-huit ». Nous avons aboli complètement la notion de programme pour fonctionner davantage en fonction de fonds d'intervention. Maintenant vous vous demandez, face à un client, si son problème est réel et, si oui, est-ce que la solution à son problème réfère à un mandat de la SQDM. Si c'est le cas, vous allez le prioriser à l'intérieur de votre contrainte budgétaire.

Ceux qui sont habitués à l'approche par programme sont un peu démunis parce qu'ils n'ont pas l'habitude d'utiliser leur jugement.

4.2.1.2 Points de vue des fonctionnaires fédéraux

Les fonctionnaires fédéraux interviewés alors que nous étions en plein débat fédéral/provincial étaient un peu sur la défensive et tendaient à justifier la présence du gouvernement fédéral dans la formation de la main-d'oeuvre:

Les achats directs, mais aussi la recherche et les statistiques de l'assurance chômage nous renseignent sur le marché.

Les CEC ont beaucoup d'autonomie sur leur territoire.

L'éducation des adultes est un dossier socio-économique.

Cela dit, les fonctionnaires du MDRHC étaient conscients des difficultés inhérentes à la gestion de la formation de la main-d'oeuvre pour tout le pays:

Je suis étonné par la difficulté à concilier toutes les provinces.

Un effort d'adaptation constant est nécessaire.

Le fédéral administre des programmes nationaux pas nécessairement adaptés à chaque province.

Il faudrait clarifier l'utilisation des ressources et le partage des juridictions.

Le fédéral intervient efficacement, mais ne se reconnaît aucune compétence dans les contenus de formation.

Une grande complémentarité entre partenaires existe, mais pas partout.

En somme, les fonctionnaires fédéraux se sentaient justifiés d'intervenir dans ce domaine et regrettaient que le gouvernement fédéral se soit engagé à transférer la gestion de la formation de la main-d'oeuvre aux provinces:

Si on transfère les fonds et la gestion, le fédéral aura une marge de manoeuvre plus mince.

4.2.1.3 Points de vue des organismes paragouvernementaux et non-gouvernementaux

Les organismes paragouvernementaux et non-gouvernementaux offraient un point de vue qui permettait de mettre en perspective les visions des fonctionnaires fédéraux et provinciaux:

Dans certains cas, après des années de tâtonnements et plusieurs ajustements on en arrive à faire des choses qui servent bien la clientèle. Dans d'autres cas c'est plus difficile parce que les structures sont très complexes. Il y a beaucoup d'intervenants. On part souvent de très loin pour identifier les besoins. Souvent on a déjà identifié les besoins mais

comme la mécanique exige que ce soit refait, on refait des choses qui sont déjà faites.

On a eu de la difficulté à fonctionner avec le modèle des CFP, bien qu'à la fin, on avait fini par trouver un modus vivendi qui était bien.

L'avènement de la SQDM a provoqué une nouvelle dynamique, mais a aussi mis en place une structure administrative imposante:

La SQDM a été créée par un gouvernement qui avait le désir profond de rapatrier toutes les décisions qui sont relatives à la formation de la main-d'oeuvre. On a créé, donc, un organisme, une société qui devait gérer quelque chose comme tout près d'un milliard de dollars et qui en gère effectivement autour de trois cent millions. De là à conclure que l'infrastructure mise en place est trop lourde, trop pesante.

C'est comme si je créais un comité consultatif pour gérer mon budget quotidien. Quand on a besoin d'aller acheter du lait pour le petit-déjeuner des enfants, on n'a pas le temps de réunir un comité consultatif. C'est sûr que c'est intéressant qu'on soit assis autour d'une même table avec les personnes qui viennent du milieu syndical, du milieu communautaire, ça nous aide à voir les choses au-dessus de la mêlée, c'est intéressant. Sauf que pour le terrain, il y a un besoin, il y a des outils pour répondre à ces besoins-là. Il faut que ces deux choses concordent.

La lourdeur bureaucratique empêche d'intervenir efficacement :

Si on identifie qu'il y a des besoins de techniciens en électronique, on crée un programme spécifique pour des chômeurs dans ce secteur-là. Un programme qui dure dix mois ou qui dure douze mois. Si on prend douze mois pour le mettre en marche, c'est deux ans plus tard que les étudiants sont disponibles sur le marché. C'est trop lent. La formation ne prend que la moitié du temps. C'est la bureaucratie, c'est la difficulté de prendre une décision qui ralentit. Il y a une question d'efficacité qui est fondamentale.

Certains changements n'ont pas été faits qui auraient dû avoir lieu dans une optique d'harmonisation, de coordination des efforts:

Il y a eu la fusion du ministère de l'Éducation et de l'enseignement supérieur. C'était sain. Maintenant, il y a eu un désir d'harmonisation de l'enseignement professionnel et de l'enseignement collégial en formation professionnelle et technique: ce n'est resté qu'au niveau du désir.

Il y a une intégration à faire de l'enseignement secondaire et de l'enseignement collégial. Il y a un intervenant de trop au niveau des points de service.

Il y a un arrimage meilleur à faire: le MEQ et le ministère de l'Emploi ne tiennent pas compte de l'offre de service de l'autre.

Finalement, les représentants d'organismes non-gouvernementaux qui siègent dans un conseil régional (CR) ne se sont pas toujours sentis à l'aise dans la nouvelle structure:

Au début, on s'est senti comme des autorisateurs automatiques.

Le CR n'était pas là pour administrer régionalement, mais pour « rubberstamper » les décisions prises à Québec.

Les CR de SQDM ont revendiqué plus de pouvoir. Maintenant le CR a un pouvoir décisionnel sur le budget. La gestion est rendue plus flexible: on peut transférer 15% d'une enveloppe budgétaire à une autre.

La difficulté de décentraliser dont parlaient certains fonctionnaires provinciaux a donc été ressentie par les organismes non-gouvernementaux impliqués dans ce modèle de partenariat.

4.2.2 Les lignes de coopération et de conflits

Compte tenu des difficultés causées par les restructurations, les intervenants pouvaient toujours s'appuyer sur ce qu'il y avait de connu dans l'équation: la présence de l'autre palier de gouvernement et des partenaires. D'où allaient partir

les affinités ? Quels acteurs se sentaient en harmonie et lesquels se sentaient en dissension et pourquoi?

4.2.2.1 Les fonctionnaires

Autant certains fonctionnaires provinciaux estimaient difficile la gestion avec les partenaires, autant ils trouvaient que cette nouvelle façon de fonctionner les différenciait des fonctionnaires fédéraux:

La SQDM met au centre les partenaires, ce que le fédéral ne fait pas. Son conseil d'administration est formé des grands décideurs, tant du côté syndical ou patronal que des groupes communautaires.

Toute l'approche de la SQDM est une approche de partenariat.

Mais les difficultés n'étaient pas nécessairement toujours venues de l'autre palier de gouvernement. Ainsi le milieu de l'éducation était perçu plutôt négativement par certains, dont un fonctionnaire, lui-même ancien enseignant:

Le milieu de l'éducation était très hermétique, très fermé sur lui-même. Il était sûr de ses programmes. Il était souvent en retard sur les développements technologiques. On formait à l'époque sans tenir compte des besoins. Dans les années quatre-vingt-cinq, la coiffure par exemple, on avait un surplus épouvantable de coiffeurs et de coiffeuses. On se battait pour en former encore. Je ne sais pas si c'était pour occuper des enseignants. Le milieu scolaire n'avait pas de contact direct avec les entreprises, avec le monde du

travail. On formait parce que traditionnellement, il y avait des métiers et dans ces métiers-là on formait.

Il y a eu de la résistance de la part du système éducatif à reconnaître les besoins qui étaient exprimés par les gens. Ça a débouché sur de grandes discussions à savoir si l'éducation doit former l'individu globalement ou le former dans une spécialité pour une entreprise X.

Le fait d'arriver du milieu de l'éducation ça m'a aidé à éviter des affrontements avec mes collègues des CÉGEP, des commissions scolaires parce que je connaissais le milieu. Je sais que dans d'autres régions, il y a eu des affrontements majeurs entre les deux approches: l'approche main-d'oeuvre en équilibre et l'approche main-d'oeuvre à la va-comme-j'te-pousse. Moi, ça m'a permis de créer des tables de concertation, de mieux se concerter. J'étais capable de cheminer, j'étais plus patient parce que j'arrivais d'un milieu où je savais qu'on fonctionnait en vase clos. Je connaissais le monde. Sûrement que ça m'a aidé.

Un fonctionnaire du ministère de l'éducation s'efforçait de présenter la coopération entre ministères provinciaux sous un angle moins dramatique:

La SQDM est venue remplacer le ministère de la main-d'oeuvre.

Nous sommes dans une ère de concertation. Il n'y a pas un organisme qui y échappe.

Il y a des activités de formation qui sont à des niveaux différents, donc on essaie de faire des ententes, des fois ça tire la couverture. Mais il reste que dans l'ensemble l'avenir de la formation de la main-d'oeuvre réside dans une plus grande harmonisation possible.

Il insistait sur le fait que de nombreux intervenants travaillaient en coopération avec le MEQ:

L'Institut du tourisme et de l'hôtellerie travaille avec le ministère de l'éducation plutôt qu'avec le ministère du tourisme.

Des mesures et des programmes de main-d'oeuvre ne sont pas nécessairement des cours de formation. Ça peut être de

l'apprentissage, des façons d'évaluer les candidats. Certains services que la SQDM offre aux industries ne sont pas de la formation. Il y a de la participation dans l'aide aux personnes licenciées par exemple. Les budgets de la SQDM ne sont pas tous des budgets de formation.

... il y a des sphères d'activité où la SQDM n'intervient pas: exemple: la SQDM ne subventionne pas des cours de mécanique automobile, donc dans les commissions scolaires, il se fait des activités en formation de mécanique automobile, avec l'industrie. Toyota et Ford oeuvrent avec la commission scolaire Jérôme LeRoyer, General Motors avec la CECM, Chrysler avec Lake Shore-Baldwin-Cartier, Honda avec la commission scolaire de Verdun, Canadian Tire et Lebeau ont une entente avec Jérôme-Le Royer, sans que la SQDM ne soit participante.

D'après lui, s'il y avait parfois des conflits, c'était dans la mesure où les organismes assumaient leur statut autonome:

Il y a déjà eu des problèmes. Par exemple: les anciennes CFP ne voulaient rien savoir des commissions scolaires dans certaines régions.

Quand une commission scolaire décide de fermer à la fin de juillet pendant quinze jours puis ça fait pas l'affaire du fédéral, la commission scolaire ferme et ça vient de s'éteindre. Ils n'ont pas à demander au fédéral ou à la SQDM s'ils doivent fermer ou pas. Les commissions scolaires comme les CEGEP ont des conseils d'administration avec des présidents qui décident pour leur institution. Ce sont tous des organismes autonomes qui décident de travailler ensemble.

Finalement, d'après ce fonctionnaire, les noms changeaient plus qu'autre chose et donc pas grand-chose n'avait changé:

La SQDM, c'est simplement les CFP qui ont changé de nom.

Les relations avec la SQDM ...la SQDM c'est un organisme qui était là avant, la seule différence c'est qu'avant ça c'était le MMSR (ministère de la main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu) qui subventionnait, aujourd'hui c'est la SQDM-Central.

En 1984, le MEQ a passé un certain nombre de responsabilités au MMSR, qui est devenu à ce moment-là le MMSRFP (ministère de la main-d'oeuvre, de la sécurité du revenu et de la formation professionnelle) lorsqu'il s'est impliqué plus en formation professionnelle. Avant ça, les responsabilités étaient gérées par la direction générale de la formation des adultes, disparue en 1984. Dans ce cadre-là, les budgets qui étaient gérés en concertation avec le MEQ (et le MMSRFP) sont gérés en concertation avec la SQDM. C'est une décision ministérielle de faire passer des responsabilités au MMSR ou à la SQDM.

Avant ça c'était plus facile, c'était la même direction générale. Maintenant on a deux postes: la direction générale de la formation professionnelle et la direction générale de la formation des adultes. Je fais affaire avec deux sous-ministres différents. C'est pas un problème. Les gens, c'est pas un problème.

À travers les remarques que font d'autres fonctionnaires au sujet de leurs rapports avec les autres intervenants dans la formation de la main-d'oeuvre, ressort la question de la proximité des politiciens.

D'un côté, les fonctionnaires provinciaux plaignent les fonctionnaires fédéraux car ceux-ci sont éloignés du centre de décision à Ottawa d'où ils doivent prendre leurs instructions de la part de supérieurs qui n'ont pas leur connaissance et compréhension du terrain.

De l'autre, les fonctionnaires fédéraux vantent leur structure décentralisée, flexible et font état de l'importance attachée aux rapports qu'ils envoient à leurs supérieurs. Ils plaignent les fonctionnaires provinciaux car ceux-ci sont suivis de très près par des politiciens qui leur soufflent pour ainsi dire dans le cou. Surveillés de plus près, les fonctionnaires provinciaux sont plus contrôlés, moins autonomes.

Au contraire, les fonctionnaires provinciaux pensent qu'ils sont mieux placés pour influencer les politiciens provinciaux, plus facilement accessibles.

Quoiqu'en disent les uns et les autres, les fonctionnaires ne semblent pas avoir le dernier mot sur les questions qui touchent à la coopération intergouvernementale si on tient compte de cette réflexion d'un fonctionnaire haut-placé du MDRHC:

Si on nous laissait faire, il y aurait déjà au Québec beaucoup d'endroits où les CTQ, la SQDM et les CEC seraient dans la même bâtisse et il y aurait un seul comptoir d'information. Administrativement, notre culture et notre réflexion nous ont menés jusque-là. Politiquement, on n'a pas pu le faire.

Le sentiment des fonctionnaires c'est souvent que la politisation des débats a pour effet de grossir les problèmes.

D'après certains fonctionnaires fédéraux, les questions politiques ont parfois causé des interférences.

Les impératifs politiques empêchent certaines collaborations au niveau local : certains fonctionnaires se font rappeler à l'ordre quand ils s'entendent trop bien avec leurs vis-à-vis fédéraux. Pendant la période référendaire, la

SQDM a cessé de collaborer avec le fédéral au niveau du Conseil de gestion. Ordre venu d'en haut.

Les fonctionnaires provinciaux semblent plutôt avoir maille à partir avec les fonctionnaires des autres ministères et avec les élus municipaux :

Chaque ministère pense qu'il a la réponse, commence un cours. On passe beaucoup de temps à se rasseoir et à définir nos frontières. Il y a beaucoup de discussions avec le MIC parce qu'il s'occupe de l'entrepreneurship comme la SQDM. Les entreprises doivent aller à deux ou trois endroits, ça fait plein de démarches. Il devient difficile de savoir qui fait quoi. On a des accrochages avec le MEQ quand on le consulte plus ou moins. Les élus municipaux ne veulent pas de pelletage. Il y a une sensibilité particulière des municipalités à Montréal.

Chez les fonctionnaires provinciaux interviewés, on sentait un espoir que les ministres du Québec et leurs adjoints allaient vraiment faire en sorte de leur donner un meilleur contrôle de la situation sur le terrain. Les sentiments envers les politiciens étaient donc plutôt positifs.

Les fonctionnaires avaient aussi de bonnes raisons de coopérer sur le plan pratique: le fait d'intervenir dans le même secteur, de gérer des programmes similaires leur permettait de référer les clients à un autre palier de gouvernement quand ceux-ci n'étaient pas éligibles à leurs programmes. Ce dernier point n'est pas négligeable dans un contexte où l'aide aux clients est justement l'activité principale du secteur d'intervention en question.

4.2.2.2 Les organismes paragouvernementaux et non-gouvernementaux

Plus que de simples observateurs occupés uniquement à compter les points marqués tantôt par Ottawa, tantôt par Québec, les responsables des organismes paragouvernementaux et non-gouvernementaux sont des intervenants actifs dans le secteur de la formation de la main-d'œuvre. Partie prenante dans les changements exigés et obtenus, influents, souvent même décisifs, ils sont à même de juger de l'efficacité des interventions gouvernementales et de jauger les possibilités d'amélioration. Ce sont les interlocuteurs privilégiés des gouvernements.

Ces organismes apportent un autre niveau de compétition dans le secteur de la formation de la main-d'œuvre qui se rajoute à la compétition entre paliers de gouvernements et les différents ministères et élus tant fédéraux ou provinciaux et à celle moins visible entre les institutions à mission éducative du secteur privé et du secteur public.

Curieusement, ces organismes étaient plus portés que les fonctionnaires à voir entre eux des dédoublements et des chevauchements :

Il y a de la compétition entre les CÉGEP, les commissions scolaires et les collèges privés.

Quotidiennement, c'est une situation d'affrontement. Chacun joue «sa game».

On devrait éliminer la formation technique au niveau secondaire.

Il y a des organismes communautaires qui se dédoublent.

Il y a des dédoublements entre les universités, le collégial et le secondaire (programmes par compétence).

Il y a dédoublement entre le secondaire et le collégial dans l'attestation de courte durée de la spécialisation professionnelle.

Quelquefois, nous avons senti qu'en s'installant comme responsable unique de la formation de la main-d'œuvre avec tout ce que cela suppose de mise en place de structures, de réseaux, de ressources, la SQDM avait bousculé des intervenants déjà actifs :

La SQDM veut faire un suivi de la formation, mais les établissements (collégiaux) le font déjà.

En ce qui a trait aux collègues et à leurs rapports avec le fédéral, nos interviews font clairement ressortir que la SQDM s'est interposée de façon à mettre fin aux rapports directs entre les fonctionnaires fédéraux et les responsables des collèges.

On voit que la SQDM a dû s'assurer le contrôle du terrain qu'elle avait l'intention d'occuper seule éventuellement. Tant du côté des fonctionnaires fédéraux du MDRHC que du côté des collègues, on sentait une certaine amertume.

Un directeur de collège nous a raconté que tout allait bien quand il faisait affaire avec le CEC de sa localité jusqu'à ce que la SQDM exige que les ententes de mise de fonds du fédéral dans des programmes de formation de son collège passent par elle. Cette exigence a causé des délais qui ralentissent beaucoup le processus.

En recoupant les interviews réalisées avec certains fonctionnaires fédéraux et avec les intervenants des Commissions Scolaires et des CEGEP, il ressortait nettement que le réseau collégial et les commissions scolaires avaient longtemps été des interlocuteurs privilégiés du fédéral quand ce dernier pratiquait sa politique d'achats directs.

Avec l'arrivée de la SQDM et de ses prétentions à contrôler le terrain, les collèges et les commissions scolaires se sont retrouvés pour un temps entre l'arbre et l'écorce.

Les organismes non-gouvernementaux de type communautaire ont des problèmes différents qui tiennent à la reconnaissance de leur rôle. N'ayant pas une existence garantie par les fonds publics, ces groupes ont de maigres ressources toujours remises en question selon les priorités des gouvernements. Plus fragiles, plus susceptibles de se laisser enterrer sous les innombrables paperasses (formulaires de demande de projets, rapport d'étape, etc.) faute de pouvoir maintenir à long terme leurs effectifs, ces groupes ne sont guère à même de tirer profit des

batailles de titans que se livrent les gouvernements fédéral et provincial au-dessus de leurs têtes.

Il y avait la nette possibilité que la bataille pour le contrôle du terrain et les restructurations se fassent à leur détriment en réduisant les recours possibles à l'autre palier de gouvernement en cas de difficulté. Le Sommet pour l'Emploi tenu par le gouvernement Bouchard à l'automne 1996 qui semblait vouloir privilégier l'approche «économie sociale» a apporté un espoir pour les organismes communautaires québécois.

Dans la mesure où les organismes communautaires cherchent à répondre à des besoins spécifiques locaux et surimposent leurs structures aux structures déjà existantes et financées de façon statutaire, on peut estimer qu'ils sont à la fois en situation de compétition et de dépendance envers les fonctionnaires tout en ayant à coopérer avec eux.

Un fonctionnaire de la SQDM trouvait difficile les rapports avec les CEDEQ

:

Chacun veut développer son propre territoire. La SQDM a une vision plus régionale et doit souvent refuser des projets de CEDEQ sur la base que la même chose se fait quelques rues plus loin. Là il faut trancher comme dans le cas de l'emplacement d'une école des plastiques : bataille Est contre Ouest. Problèmes aussi entre les commissions scolaires : les commissions scolaires ne sont pas d'accord avec les priorités telles qu'établies par la SQDM. Elles aimeraient que la planification soit à plus long terme. La

compétition avec des firmes privées est cause de friction. La SQDM doit prioritairement passer par le secteur public.

Nous avons interviewé deux représentants d'organismes non-gouvernementaux qui siégeaient sur les Conseils régionaux (CR) de la SQDM, l'un en Montérégie, l'autre à Montréal. Comme nous l'avons vu plus haut, l'un des deux faisait état des difficultés connues dans les débuts de la SQDM pour être reconnu comme autre chose que des «autorisateurs automatiques»:

Il y a eu beaucoup de piétinement au départ. On ne s'est pas senti impliqué. On s'est battu et on a obtenu un petit budget de fonds d'initiative régionale géré par le Conseil régional. On n'a obtenu qu'une marge de manœuvre pour rediriger des fonds périmés. Mais avant ça, ce qui était bon pour Montréal était décidé à Québec ¹⁴⁰.

Au moins un intervenant trouvait que le contexte de compétition était stimulant :

Chaque fois qu'on voit un besoin, on crée un programme. On a les CAMO (Comités d'adaptation de la main-d'œuvre) et les CEDEQ... On est dans un modèle où chaque intervenant cherche à augmenter sa liste de clients, son rayonnement, donc on est en compétition entre commissions scolaires et CEGEP. Entre commissions scolaires et boîtes privées. On se prend des clients. C'est normal. C'est la règle du jeu. La compétition est la base de notre société. Il y a 23 secteurs d'activité (santé, textile, mécanique, construction, etc.) au Québec. La SQDM gère des fonds de programmes, donne du financement aux commissions scolaires.

¹⁴⁰ Notons en passant que les intervenants de la «région» Montréal tant fonctionnaires qu'acteurs non-gouvernementaux se sont plaints du fait que Montréal est toujours traité par Québec en région comme les autres. C'est une situation qui les ulcère.

Dans ce contexte compétitif, les associations patronales ou syndicales dont l'existence ne dépend pas des fonds publics sont mieux placées pour exercer leur influence.

Le Conseil du Patronat du Québec (CPQ) semble avoir joué un rôle important dans les tractations entre Ottawa et Québec qui ont mené à l'Entente de principe d'avril 1997. Organisme reconnu comme regroupant des chefs d'entreprises à tendance nettement fédéraliste, on peut se demander comment et pourquoi le CPQ a tenu à ce que le fédéral cède le contrôle de la gestion de la formation de la main-d'œuvre à la province.

Interrogé sur ces questions, Ghislain Dufour, alors président sortant du CPQ a fait état dans un premier temps d'un désir chez le patronat d'obtenir une décentralisation dans la gestion des programmes de formation de la main-d'œuvre. Quoique convaincu de l'efficacité des Centres de main-d'œuvre du Canada, le CPQ avait estimé que le débat sur l'intervention du fédéral dans la formation de la main-d'œuvre avait pris des proportions symboliques sur le plan constitutionnel.

M. Dufour remontait aux conférences constitutionnelles et aux mémoires présentés à la Commission Bélanger-Campeau qui examinait, en 1990, les options constitutionnelles du Québec, car c'était, selon lui à partir de ce moment-là que la formation de la main-d'œuvre était devenu le secteur qui revenait constamment

quand il était question de chevauchements. De plus, le Québec n'était pas la seule province à vouloir contrôler la formation de la main-d'œuvre, c'était aussi le cas en Colombie-Britannique, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick.

Pour M. Dufour, demander un retrait du fédéral dans ce contexte paraissait donc compatible avec une position en faveur du maintien de la fédération canadienne.

Selon les termes de M. Dufour, le CPQ, aurait dit au fédéral de «donner quelque chose» pour calmer le débat constitutionnel. Cette version des faits est plausible puisque le ministre des Affaires intergouvernementales fraîchement nommé, Stéphane Dion déclara, en mai 1996, que le retrait du fédéral de la formation de la main-d'œuvre allait enlever un argument aux séparatistes ¹⁴¹.

Le CPQ accepta tardivement de siéger à la SQDM, mais suite à l'arrivée du Parti québécois au pouvoir en 1994, s'inquiéta de ce que la SQDM serait démantelée. En fait, il n'en fût rien tant qu'il n'y eût pas d'entente avec le fédéral sur le transfert des fonds destiné à la formation de la main-d'œuvre au provincial.

La nouvelle structure de la ministre Harel suscitait des réserves chez M. Dufour qui craignait que le Conseil des partenaires ne conserve aucun statut décisionnel advenant la nomination éventuelle d'un ministre porté à centraliser. En

fait M. Dufour était allé jusqu'à demander que les fonds transférés par le fédéral soient remis au Conseil des partenaires, mais ce souhait n'a pas été réalisé.

M. Dufour n'aimait pas non plus le fait que le Secrétaire général d'Emploi Québec relève d'un sous-ministre adjoint (plutôt que de relever directement du ministre). Il se méfiait de cette gestion «à deux têtes» qui aurait pour effet de minimiser le rôle des partenaires ¹⁴².

Du côté syndical, la CSN dirigée par Gérald Larose a eu une influence prépondérante sur la création de la SQDM et de ses structures décentralisées. C'était là un point où la CSN était d'accord avec le CPQ, même si un désaccord persistait quant au transfert des mesures passives (gestion de la caisse d'assurance chômage) point sur lequel la CSN a cédé pour préserver le consensus avec les gens d'affaires en ce qui concernait le transfert des mesures actives (formation).

M. Larose était conscient d'un rapport de force entre le MEQ et le MMSRFP:

Il y avait une partie de souque à la corde qui se jouait entre éducation et main-d'oeuvre. Les partenaires devaient être sur-déterminants. Bourbeau

¹⁴¹ L' *Devoir* du 23 mai 1996, article déjà cité .

¹⁴² Les journaux se sont fait l'écho de la forte opposition des organismes syndicaux, patronaux et communautaires au projet de restructuration de la Ministre Harel surtout parce qu'ils refusaient que la SQDM devienne un organisme consultatif. Voir *La Presse*, «Patrons et syndicats dénoncent les "CLSC-emploi" de Mme Harel», Denis Lessard, 9 mai 1996, p. B1; *La Presse*, «Rébellion à la SQDM - les membres refusent de devenir une structure consultative, comme le projette Mme Harel», Denis Lessard, 30 janvier 1997, p. B5; *Le Devoir*, «Un froid entre Harel et les partenaires de la SQDM», Michel Venne, 30 janvier 1997, p. A4; et *La Presse*, «La paix revient à la SQDM - Syndicats et patrons conservent leur droit de regard sur la politique de la main-d'oeuvre», Denis Lessard, 26 avril 1997, p. B8.

a piloté une réforme pour être en mesure de négocier avec le MEQ. Il y avait un grand contentieux à résoudre entre apprentissage et diplomation.

La responsabilisation des régions qui passait par une régionalisation des fonds alloués à la formation de la main-d'œuvre a été une question sur laquelle la CSN a beaucoup insisté en plus de la question du transfert des fonds fédéraux:

Le fédéral avait une approche moins bureaucratique, était plus alerte sur le terrain. Mais il faisait un mauvais usage de ses fonds. Le Canada était le dernier du G7 en termes d'efficacité.

Les demandes du CPQ ou de la CSN étaient d'autant plus écoutées qu'ils ont fait en sorte de se mettre d'accord sur des points litigieux en vue d'obtenir un déblocage des négociations fédérales-provinciales.

4.2.3 Les chevauchements

En 1993, les fonctionnaires du ministère provincial de la main-d'œuvre, de la sécurité du revenu et de la formation professionnelle rendirent public un document qui comparait les dépenses administratives du Québec par rapport aux autres pays de l'OCDE dans le secteur de l'administration et des services de l'emploi. Ils en vinrent à estimer à 246 \$ millions l'écart (3.2% en pourcentage du PIB) entre les dépenses des pays de l'OCDE et celles tant fédérales que provinciales effectuées sur le territoire québécois en 1990-91. Ce qui revenait à dire que les dépenses au

Québec étaient beaucoup plus élevées que la moyenne des pays de l'OCDE. Selon le document, cet écart attribuable aux coûts administratifs élevés, était causé, entre autres, par des dédoublements administratifs et bureaucratiques ¹⁴³.

Ce rapport visait à chiffrer les coûts inhérents aux dédoublements administratifs et venait alimenter les arguments québécois en faveur d'un retrait du fédéral de la formation de la main-d'œuvre.

Il concluait :

En somme, les dédoublements administratifs et bureaucratiques, les portes d'entrée multiples, l'amoncellement de normes et de programmes et le manque de coordination semblent de toute évidence, générer des coûts de gestion et de fonctionnement plus importants que ceux qu'ont à supporter nos principaux partenaires commerciaux ¹⁴⁴.

Cependant, en complément du rapport était citée une réplique des fonctionnaires fédéraux à l'effet que seulement 16% des effectifs du ministère du Développement des Ressources Humaines du Canada à l'œuvre au Québec s'occupent de programmes où il pourrait y avoir des chevauchements avec le niveau provincial, ce qui porterait à 3 \$ millions le coût des chevauchements à éliminer ¹⁴⁵.

¹⁴³ op.cit. *Portrait comparatif des dépenses au titre des programmes du marché du travail*, 1993, p.10.

¹⁴⁴ ibid, p.10.

¹⁴⁵ ibid. p. 15.

Ces différences dans la façon de calculer les coûts inhérents à la double gestion font que l'on a tendance à retenir le chiffre de 250 \$ millions calculé en pourcentage du PIB plutôt que celui qui établit les coûts en fonction de la rémunération réelle des employés concernés par les chevauchements.

On dénombrait en 1994, 82 programmes et mesures provinciaux et 27 programmes et mesures fédéraux à l'intention de la main-d'œuvre québécoise dans lesquels étaient impliqués au fédéral le MDRHC et au provincial la SQDM, le MEQ, le ministère de la Sécurité du Revenu, de l'Environnement, celui de l'Industrie et du Commerce, de la Science et de la Technologie, celui de l'Agriculture et de l'Alimentation en plus du Secrétariat aux affaires régionales¹⁴⁶.

On voit que les portes d'entrée multiples dont parlaient les fonctionnaires provinciaux du MMSRFP étaient en grande partie le fait des nombreux programmes provinciaux.

Les intervenants que nous avons interviewés avaient des idées diverses sur les problèmes que pose la multiplicité des intervenants dans la formation de la main-d'œuvre.

¹⁴⁶ Ministère de l'Éducation, *Répertoire des programmes et des mesures à l'intention de la main-d'œuvre québécoise*, Gouvernement du Québec, édition 1994.

Confrontés à la présence de si nombreux acteurs et à l'existence de nombreux programmes de formation de la main-d'œuvre, les intervenants qu'ils soient issus du secteur public ou privé ont suggéré de créer un ou des guichets uniques (!) pour permettre de mieux desservir les clientèles de la formation de la main-d'œuvre.

Certains fonctionnaires fédéraux auxquels nous avons parlé songeaient à un regroupement des services sous un même toit dans chaque région.

Ils estimaient que ce genre de regroupement des divers intervenants fédéraux comme provinciaux éviteraient aux clients des démarches et des pas supplémentaires. De plus, une telle rationalisation des services permettrait sans doute de réaliser des économies d'échelle en ce qui a trait par exemple aux coûts reliés aux loyers aux infrastructures mises en commun.

Les fonctionnaires fédéraux étaient plutôt favorables à ce type de guichet unique et pensaient qu'il serait à l'avantage de tout le monde. Ils n'envisageaient évidemment pas que le guichet unique signifiait un retrait de la fonction publique fédérale (nous avons vu qu'ils avaient même reçu des assurances que cela ne se produirait pas, par le biais d'un mémo à propos duquel nous avons interrogé celui qui admet en être l'auteur sans pour autant en obtenir copie).

Il n'en allait pas de même pour les fonctionnaires provinciaux qui associaient le concept de guichet unique à une prise en charge globale par le gouvernement provincial du secteur de la formation de la main-d'œuvre dont ce dernier souhaitait que le fédéral se retire.

Derrière un accord apparent des fonctionnaires en faveur du ou des guichets uniques se glissaient donc des ambiguïtés. C'était pour eux un sujet difficile à éviter car du côté des organismes non-gouvernementaux, des intervenants avaient tenté de préciser le concept de guichet unique qu'ils estimaient nécessaire.

Le Forum pour l'emploi qui déplorait «l'incohérence et l'inefficacité qui résultent de nombreuses interventions de deux niveaux de gouvernements dans le domaine de la main-d'œuvre et du développement de l'emploi ¹⁴⁷» regardait cependant d'un œil critique la multitude de guichets uniques que proposaient certains (pour l'entrepreneurship, pour les jeunes, pour les femmes, etc.) sans préciser s'il s'agissait d'un lieu physique unique, d'un numéro de téléphone unique ou d'un service de référence unique. Il préférerait parler de services intégrés qui

¹⁴⁷ Le Forum pour l'Emploi : *L'emploi et la question constitutionnelle*, Mémoire du Forum pour l'Emploi à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, novembre 1990.

n'excluraient pas un suivi personnalisé nécessaire pour accompagner le client tout au long de sa démarche ¹⁴⁸.

Pour sa part, le CPQ proposait de créer des guichets uniques mais seulement en ce qui concernait les mesures de préparation à l'emploi et dans un but de rationalisation des services d'accueil et de référence à l'intention des individus et des entreprises. Pour lui, les guichets uniques étaient donc des portes d'entrée et ne concernaient pas toutes les activités gouvernementales reliées à la formation de la main-d'œuvre. Dans le rapport où il étayait sa position, il ne faisait aucune allusion à la présence fédérale dans la formation de la main-d'œuvre mais estimait que les divers ministères et organismes provinciaux se chevauchaient et que ce «fouillis» coûtait des dizaines de millions de dollars ¹⁴⁹.

La question du guichet unique en ce qui a trait à la formation de la main-d'œuvre comme secteur d'intervention est un cas fascinant parce que tant les gestionnaires du secteur public que les intervenants des secteurs paragouvernemental et non-gouvernemental tombaient d'accord sur le fait qu'il y a trop d'intervenants mais aucun ne proposait de se retirer. En définitive, ce sont les restructurations assorties de coupures budgétaires et de mises à la retraite dans les

¹⁴⁸ Le forum pour l'Emploi : *L'harmonisation des programmes de main-d'œuvre et la politique active du marché du travail. Réaction du Forum pour l'Emploi à la proposition du gouvernement du Québec*, novembre 1995, p. 10-11.

fonctions publiques qui sont venus à bout de réduire les effectifs impliqués dans les programmes de formation de la main-d'œuvre au Québec.

Certains fonctionnaires provinciaux et fédéraux ont mis à mal le concept de guichet unique, lors de nos interviews, estimant qu'il s'agissait d'un concept bidon, impossible à réaliser (il est vrai que l'idée de créer plusieurs «guichets uniques» paraît ridicule dans le choix des mots car s'il doit y avoir plusieurs sortes de guichets pour plusieurs sortes de clientèles, de services ou de secteurs, alors le terme «unique» perd tout son sens).

Malgré tout, certains fonctionnaires provinciaux insistent sur la nécessité d'une maîtrise d'œuvre unifiée dans la formation de la main-d'œuvre de façon à clarifier qui fait quoi et avec qui. Certains se montraient exaspérés du fait que des ministres d'autres ministères voulaient créer leurs propres programmes de formation dans leur secteur d'intervention ou dans leur circonscription électorale, sans passer par la SQDM.

Responsable à la SQDM, un fonctionnaire excédé l'exprime clairement :

Au MIC, certains «programmes» font carrément notre travail. Sécurité du revenu négocie des ententes avec les Commissions scolaires pour le rattrapage scolaire et organise de la réinsertion en emploi sans en parler à la SQDM.

¹⁴⁹ Conseil du Patronat, *Les programmes québécois de développement de la main-d'œuvre et de*

En posant la question des nombreux intervenants et de leurs rapports entre eux et en invitant les fonctionnaires à parler de leur gestion au quotidien, nous avons laissé nos interlocuteurs dire si leur gestion était affectée ou non par les chevauchements et de quelle façon. La question des chevauchements en tant que situation structurante des rapports entre les fonctionnaires devait surgir spontanément, elle n'était jamais soulevée par nous.

Les fonctionnaires fédéraux estimaient que le débat des juridictions était plus politique qu'administratif car au niveau de la gestion ils voyaient «un niveau d'intégration important pour aider le client». Un fonctionnaire fédéral estimait que même si le Québec se plaignait que le fédéral venait le dédoubler sur le terrain en vérité la présence du Québec sur le terrain avait toujours été symbolique». D'ailleurs «s'il y avait des chevauchements pourquoi transférer des fonctionnaires?» argumentait-il.

Une certaine frustration ressortait chez certains fonctionnaires fédéraux qui estimaient que le fédéral avait toujours été un instigateur et que le provincial n'avait fait que l'imiter. Selon eux, le gouvernement fédéral avait plus de bureaux et une meilleure présence dans les régions que le provincial :

J'ai comme référence l'univers canadien. Je vais convaincre les chômeurs d'aller travailler là où il y a des besoins ailleurs au Canada. Le provincial, lui,

formerait des travailleurs pendant qu'ailleurs d'autres végètent avec leur compétence.

Comme nous l'avons vu avec la question du guichet unique, les fonctionnaires fédéraux se montraient toutefois favorables à une certaine intégration et à une plus étroite coopération avec les fonctionnaires provinciaux.

Du côté des fonctionnaires provinciaux, les arguments étaient nombreux en faveur d'une maîtrise d'œuvre unifiée que cela concerne ou non la présence fédérale.

«Les programmes ne sont pas dédoublés mais l'organisation l'est» disaient certains. «On n'a pas besoin de trois réseaux publics qui gèrent l'administration».

Certains fonctionnaires provinciaux auxquels nous demandions des exemples précis quand ils parlaient de chevauchements inefficaces n'étaient pas pris de court :

Le gouvernement fédéral n'a pas le pouvoir législatif de forcer les employeurs à verser des préavis, donc l'Assurance chômage ne peut pas aider les licenciés rapidement. C'est le Québec qui gère l'application du Code du travail. Les priorités du fédéral entrent en contradiction avec celles du provincial. Exemple : la formation sur mesure en établissement. À cause que le provincial préfère une intervention plus globale qui peut impliquer des formations portant sur d'autres facettes, comme des formations en matière d'administration ou de changement dans l'organisation des tâches. Avec des discussions on tente de faire évoluer le débat. L'évolution est graduelle et très lente. Les bénéficiaires de la sécurité du revenu ne sont jamais priorisés par le fédéral.

Même s'ils concédaient parfois qu'ils réussissent à s'entendre avec leurs vis-à-vis fédéraux, les fonctionnaires provinciaux remarquaient que le fédéral avait parfois décidé de couper dans des programmes qui pour eux fonctionnaient bien.

On pourrait être plus efficaces. Il y a beaucoup de chevauchements et de dédoublements et compte tenu que ça ne se règle pas, ça nous force à trouver une façon intelligente de le faire ensemble. Mais on pourrait intégrer davantage.

De nombreux délais étaient aussi causés par la nécessité de réorganiser ou de supprimer certains programmes quand le fédéral cessait de les financer à cause de ses changements de priorités.

Un fonctionnaire fédéral reconnaissait que:

...plus on multiplie les intervenants, plus on doit clarifier les rôles. Mais on ne peut jamais les clarifier au point qu'il n'y ait pas de chevauchement.

Un autre estimait que les chevauchements sont positifs dans le sens où est créée une interdépendance qui oblige les divers acteurs à coopérer :

Les chevauchements sont bons. Le jour où on est indépendant, on ne se parle plus.

Nos interlocuteurs ont été amenés à préciser en quoi les chevauchements posaient problème en ce qui concerne le service aux clients. Il ressort que d'après les fonctionnaires, les clients ne font guère la différence.

Les fonctionnaires fédéraux étaient souvent convaincus que le public est peu renseigné :

Les clients ne sont pas conscients d'où vient la formation. Le public ne sait pas ce que le fédéral paye ou coupe.

Les fonctionnaires provinciaux se sentaient aussi peu connus de la clientèle. Quand ils mentionnaient les multiples démarches que devaient faire les clients ça n'était pas nécessairement en rapport avec le fédéral :

La clientèle est confrontée à plusieurs portes d'entrée comme le MEQ, les écoles privées, publiques, etc. les décrocheurs ne savent pas où s'adresser.

La nécessité d'une approche personnalisée revenait souvent du côté des fonctionnaires provinciaux :

Il y a un manque de ressources. Le suivi des clients n'est pas suffisant. Le service personnalisé en réseau, c'est vraiment l'approche qu'il faut prendre, surtout en milieu urbain. ...C'est sûr que ça prend des personnes pour écouter, accompagner, trouver la bonne référence, la démarche. L'accompagnement personnalisé d'un service-client est nécessaire. Si vous êtes mal référé, il faut pouvoir revenir, dire que ça ne marche pas. ...Au lieu de vous expliquer les programmes, les mesures, les services, je vais faire un plan avec vous pour que vous deveniez autonome.

Un autre fonctionnaire, responsable d'un bureau régional, nous a dressé un portrait saisissant du nombre et de la durée des démarches que doivent effectuer ceux parmi les sans-emplois qui n'ont pas terminé leur scolarité:

Le client doit être évalué (par SQDM), il doit se réinscrire dans une commission scolaire, passer des tests (afin de déterminer son niveau), s'inscrire en formation, suivre les cours, attendre son tour pour la formation professionnelle. Quand un client n'a pas terminé sa formation générale, il va se promener. C'est plus difficile pour les non-scolarisés, les décrocheurs.

En fait, ces démarches s'apparentent à un véritable parcours du combattant quand le client est un décrocheur: non seulement il doit être évalué à l'aide de tests qui établissent son niveau, mais s'il a décroché au niveau secondaire IV, on ne va pas nécessairement le lui reconnaître, il faut établir s'il doit reprendre au niveau secondaire III; se réinscrire à l'école; s'inscrire en formation à la SQDM; suivre ses cours; attendre son tour pour avoir accès à de la formation professionnelle (les listes d'attente sont parfois très longues: beaucoup s'intéressent au même métier en même temps, il n'y a pas assez de professeurs pour donner le cours, etc.) qu'il ne peut suivre qu'à condition d'avoir terminé ses cours. Quand, enfin, il est retenu pour un cours dans la spécialité qu'il veut, cela ne se passe pas nécessairement dans sa région, il peut avoir à voyager loin. Une fois sa formation complétée, le besoin pour sa spécialité est peut-être déjà comblé.

Dans de tels cas, beaucoup de temps est perdu en nombreux déplacements et inscriptions sur les listes d'attente pour des évaluations par les Commissions scolaires, pour passer des examens, pour être admis dans des

programmes ou dans des cours de formation. Plus on a besoin d'aide et plus c'est long concluait ce fonctionnaire.

4.3 CONCLUSION

Dans le contexte où nous les avons interviewés, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux se sentaient probablement en situation un peu délicate. Toutefois, nous estimons qu'ils nous en ont dit assez et même qu'ils ont accepté de nous parler avec suffisamment de facilité, pour qu'il nous soit possible de tirer certaines observations.

Ce que nous avons découvert, c'est que les fonctionnaires ont eu de réelles difficultés de coopération mais pas toujours et pas nécessairement dans leurs rapports avec ceux de l'autre palier de gouvernement. De grandes difficultés ont été mentionnées avec les autres ministères et organismes du gouvernement du Québec et avec les intervenants des groupes non-gouvernementaux et paragouvernementaux.

Il n'était pas surprenant que les fonctionnaires fédéraux voient les changements en cours d'un œil inquiet, voire pessimiste. Ce qui l'était, c'était plutôt le fait qu'ils se disent majoritairement en faveur d'une forme de guichet unique qui

regroupe les services, puisqu'une telle restructuration dans le climat d'alors ne pouvait pas faire autrement que d'amener des réduction d'effectifs.

Au Québec, les fonctionnaires provinciaux n'étaient pas très nombreux à se plaindre de problèmes liés à la présence du fédéral dans la formation de la main-d'œuvre, mais ceux qui les ont mentionnés (ils étaient deux sur onze) le faisaient avec beaucoup de conviction.

Compte tenu du bilan très positif que traçaient les fonctionnaires fédéraux de leur utilité pour la société et du sentiment d'être en position de force qui se dégageait de leur déploiement sur le terrain, on peut supposer qu'ils ont dû être déçus de l'Entente de principe d'avril 1997.

La restructuration de la ministre Harel n'était pas nécessairement porteuse de bonnes nouvelles pour les fonctionnaires provinciaux. Elle signifiait de nombreux licenciements et des responsabilités accrues pour les directeurs régionaux qui restaient en poste.

Dans la mesure où les fonctionnaires étaient en poste depuis longtemps et se connaissaient entre eux, le système d'action concret dont nous faisons état ressemble à un réseau informel mais bien établi. En général, les fonctionnaires nommaient sans difficulté leurs vis-à-vis. On observe donc qu'il y avait, aux deux niveaux de gouvernement, une certaine stabilité.

Dans au moins deux cas, des fonctionnaires provinciaux avaient débuté leur carrière au fédéral. Nous n'avons trouvé aucun cas où c'est l'inverse. Mais ceux, qui, en parlant des chevauchements, évoquent deux systèmes parallèles qui se dédoublent, feraient mieux de réviser leur idée. L'image des vases communicants serait peut-être plus proche de la réalité du terrain.

La plupart des acteurs estimaient que l'efficacité des interventions dépend beaucoup des individus et de leur capacité à travailler en accord avec les autres. Les difficultés reconnues inhérentes aux chevauchements pouvaient donc être mitigées et même contournées par de bons rapports de fonctionnement. Cela d'autant plus qu'ils pouvaient toujours se référer des clients, le cas échéant.

En définitive, comme le prévoyait notre revue des études qui parlait de relations entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux, les chevauchements fédéraux-provinciaux dans la formation de la main-d'oeuvre n'étaient jamais considérés par nos interlocuteurs comme un problème majeur. Les fonctionnaires provinciaux qui s'en plaignaient étaient surtout concernés par la nécessité d'harmoniser ou de renégocier des ententes budgétaires quand le gouvernement fédéral changeait de priorité.

Les rapports les plus difficiles, nous les avons trouvés dans les relations avec les fonctionnaires des autres ministères et organismes, ainsi qu'avec les

partenaires puisqu'à ces derniers était dévolu un rôle qui allait plus loin que la simple consultation. Les entreprises, les syndicats, les intervenants du milieu de l'éducation, les groupes communautaires se retrouvaient à la fois «clients» et «partenaires», impliqués dans les prises de décision et dispensateurs de services ou demandeurs de subventions.

Un fonctionnaire qui évaluait les possibilités d'action, reconnaissait que la concertation était quelque chose de nouveau à laquelle il fallait s'habituer, tandis qu'un autre trouvait difficile de faire «travailler le Conseil d'administration avec les Conseils régionaux». Les deux trouvaient difficiles les inévitables ajustements.

Nous avons vu qu'une fois réglée la question de la présence du fédéral qui «dédoublait» le provincial, la ministre en poste, Louise Harel a tenté de réduire le rôle des partenaires mais sans succès. Une fois créées, les structures sont difficilement rétractables.

Le contraste de cette situation québécoise avec la situation ontarienne se situe, comme nous le verrons autant au niveau politique que sur le plan de la gestion. Un examen du cas ontarien nous permettra d'établir si nous sommes en mesure de confirmer notre hypothèse de la coopération en l'absence de conflit politique dont le cas québécois est une illustration (si on met de côté le conflit entre fonctionnaires « éducateurs » et « économistes » qui semblait résorbé au moment de notre

enquête), en plus de confirmer notre idée que la disparition du problème fédéral-provincial donnerait lieu à une plus grande visibilité du problème avec les partenaires.

CHAPITRE 5

ONTARIO: HISTORIQUE, STRUCTURES FORMELLES ET STRUCTURES DES RAPPORTS

Introduction

Dans ce chapitre, nous abordons le cas ontarien pour l'étude duquel nous avons réalisé des interviews de fonctionnaires fédéraux et provinciaux, ainsi que des représentants des groupes non-gouvernementaux impliqués dans la formation de la main-d'oeuvre en Ontario. Nous nous appuyons également sur les interviews et les textes de chercheurs ontariens ayant eu une expérience pratique de la fonction publique ontarienne¹⁵⁰.

Dans notre historique, après avoir traité du contentieux fédéral-provincial, nous examinons le contentieux ontarien: les problèmes internes dans la fonction publique et les problèmes externes entre les syndicats et les gens d'affaires. Puis, dans la structure des rapports nous établissons quels étaient les rapports formels au moment de notre enquête. Ensuite, nous faisons état de la perception des rapports selon les réponses que nous avons obtenues des acteurs ontariens ainsi

¹⁵⁰ Nous sommes redevable à trois principaux auteurs qui ont étudié la formation de la main-d'oeuvre en Ontario sous un angle différent du nôtre, mais en apportant des informations précieuses. Ces auteurs sont Stéfan Dupré, Thomas Klassen et David Wolfe. MM. Klassen et Wolfe sont les deux que nous avons interviewés.

que de la façon dont ils ont perçu l'expérience du COFAM qui avait été aboli l'année précédant nos interviews en Ontario.

5.1 HISTORIQUE

5.1.1 Le contentieux fédéral - provincial

Nous avons vu, au chapitre 3, qu'une des principales caractéristiques de l'intervention fédérale en formation de la main-d'oeuvre au début du siècle avait été le financement conjoint. Le gouvernement fédéral avait commencé à financer des programmes à frais partagés dans le secteur de l'enseignement professionnel en 1919.

Avant cela, dès 1909, le ministre de l'Éducation de l'Ontario s'était montré plus que favorable à la mise sur pied d'une Commission royale d'enquête qui proposerait au gouvernement fédéral des moyens d'appuyer la formation technique et professionnelle dans les provinces¹⁵¹.

L'Ontario, plus avancée industriellement que les autres provinces, était mieux équipée pour profiter des fonds fédéraux. Tant et si bien qu'à la fin du programme de subventions conditionnelles, en 1960, elle avait retiré près de 7 millions de dollars alors que le Québec et Terre-Neuve n'avaient rien réclamé et que les autres provinces réunies avaient utilisé moins de la moitié des 25 millions

¹⁵¹ Dupré et al., op.cit., 1973, p.56.

de dollars alloués¹⁵². Notons que l'Ontario avait été la seule province à utiliser son plein quota de fonds alloués.

Cet avantage comparatif de l'Ontario s'était perpétué avec les programmes d'aide à la formation technique et professionnelle (AFTP) instaurés en 1960, déjà mentionnés au chapitre 3, qui visaient à stimuler la formation technique et professionnelle dans les écoles secondaires.

Grâce à ces frais partagés (« matching funds »), l'Ontario avait décidé de développer les CAAT (College of Applied Arts and Technology) où se donneraient à la fois de la formation générale et de la formation professionnelle.

Cependant, le gouvernement fédéral sous le Premier ministre Pearson, insatisfait des réactions inégales des provinces et désireux d'imposer sa présence dans le secteur de l'emploi qu'il estimait être sa juridiction, avait décidé d'adopter une nouvelle approche de la formation plus axée sur la formation des adultes.

C'est ce qui donna le revirement de 1966, au cours duquel il fut annoncé que le fédéral ne verserait plus de fonds aux provinces, mais achèterait plutôt des cours et déciderait qui allait en bénéficier d'après ses propres critères (PFMC).

Jusqu'à cette date, l'Ontario avait vu d'un bon oeil l'intervention du fédéral. Ensuite, l'Ontario avait dû s'accommoder de la décision fédérale de mettre fin à

¹⁵² Ibid. p.15.

l'AFTP et d'acheter directement des cours de formation tout en consentant des arrangements fiscaux aux provinces.

Tout en participant, on pourrait dire avec enthousiasme, aux programmes fédéraux, l'Ontario avait connu ses propres problèmes de mise en place d'institutions d'enseignement technique et professionnel : à savoir s'il fallait confier la mise en oeuvre au ministère de l'Éducation ou au ministère du Travail.

Tout comme au Québec, une bataille d'influence avait eu lieu qui s'était terminée avec la victoire du ministère du Travail (au Québec: de l'Emploi) et l'instauration d'une section d'apprentissage en son sein. La seule différence notoire avec le Québec, c'est que cela se passait en 1919, soit cinquante ans plus tôt !

Le ministère de l'Éducation avait développé sa propre section des Arts appliqués et de la Technologie (« Applied Arts and Technology Branch ») lors d'une réorganisation majeure entreprise en 1965-66¹⁵³.

Pendant que le ministère de l'Éducation avait mis en place des structures lui permettant de gérer la formation professionnelle et technique, le ministère du Travail s'était employé à augmenter ses responsabilités au-delà du simple apprentissage et vers la formation en techniques industrielles.

¹⁵³ Ibid. p.73.

Grâce à l'« Apprenticeship and Tradesmen's Qualification Act », adopté en 1964, le ministère du Travail avait été en mesure de mettre fin à une situation où le ministère de l'Éducation avait monopolisé l'accès aux programmes AFTP, puisque cette loi l'autorisait à signer des ententes avec le ministère fédéral du Travail.

Il y avait donc en Ontario, au milieu des années soixante, une situation de double mandat et de lutte interministérielle semblable à la situation québécoise des années 70.

Mais le ministère de l'Éducation n'avait pas dit son dernier mot. Il prit l'initiative de conceptualiser une nouvelle structure de formation post-secondaire qui répondrait aux besoins de formation générale, professionnelle, technique et artistique: les nouveaux « community colleges », les CAAT, et obtint le feu vert pour leur mise en oeuvre en 1965¹⁵⁴.

En 1966, le ministère de l'Éducation mit au point l'« Ontario Manpower Retraining Program », une structure administrative provinciale responsable de la formation des adultes à même les fonds du programme AFTP. Le ministère présenta habilement l'idée d'intégrer toutes les activités de formation professionnelle en refilant la facture au gouvernement fédéral¹⁵⁵.

¹⁵⁴ *ibid.* p.77.

¹⁵⁵ *Ibid.* p.80.

Tandis que d'autres ministères, tel que le ministère de la Santé par son intérêt pour la formation de médecins et de techniciens para-médicaux, pouvaient se sentir marginalement concernés par ce grand dessein du MEO, le ministère du Travail, pour lequel la question de la formation n'avait rien d'une préoccupation secondaire, n'était même pas mentionné dans le projet.

Pourtant, les deux ministères avaient réussi à s'entendre à propos du secteur de l'Apprentissage dans lequel ils s'étaient réparti les tâches, le ministère du Travail laissant au MEO la responsabilité de la gestion en institutions et du contenu des cours. Mais le ministère du Travail était en train de mettre au point un programme d'apprentissage qui poussait encore plus loin le concept d'intégration de l'école en usine. Ce fut donc une guerre ouverte déclarée entre les deux ministères.

Il fallut l'intervention du premier ministre ontarien qui décida, en 1965, de les réconcilier en créant un comité de coordination, l' « Education and Labour Interdepartmental Committee on the Coordination of Training Activities ». L'accord des deux ministères fut obtenu en 1966 et consacra leur rôle conjoint en formation professionnelle.

Tout cela fut bousculé par l'annonce, en 1966, du gouvernement fédéral qui avait décidé d'éliminer l'AFTP au profit du Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada (PFMC). Cette décision revenait à fermer le robinet des

subventions conditionnelles aux programmes de formation des provinces. Or, les premiers ministres provinciaux, tout en se plaignant de cette décision aussi brusque qu'unilatérale, n'étaient pas mécontents d'être débarrassés de subventions conditionnelles qu'ils jugeaient encombrantes¹⁵⁶.

Il n'en allait pas de même pour les fonctionnaires de niveau opérationnel qui avaient trouvé avantageux de se servir de ces fonds fédéraux dans leur compétition pour les fonds que les provinces devaient consentir : les provinces devant allouer dollar pour dollar dans le régime des subventions conditionnelles, il suffisait d'obtenir la subvention fédérale pour pousser la province à investir. Pour ces fonctionnaires, c'était tout un processus de fonctionnement qui s'écroulait. Il leur fallait dire adieu aux relations privilégiées qu'ils avaient cultivées avec les fonctionnaires fédéraux de la Formation professionnelle et bonjour à des relations moins amicales avec les fonctionnaires du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'immigration (MMOI) nettement plus intéressés à la dimension économique de la formation¹⁵⁷.

Jusqu'en 1970, le gouvernement fédéral avait assuré en partie le financement de la formation en établissement, par le biais de ses paiements de transfert. À partir de 1982, avec l'adoption de la Loi nationale sur la formation, le

¹⁵⁶ Ibid.p.85.

¹⁵⁷ Ibid.p.89.

gouvernement fédéral redirigea ses fonds vers la formation en industrie qu'il jugeait prioritaire pour aider les Canadiens à acquérir les compétences nécessaires dans des professions considérées par lui d'importance nationale¹⁵⁸.

Comme nous l'avons vu au Chapitre 3, le gouvernement Mulroney, décida, en 1985, de privilégier les organismes non-gouvernementaux plutôt que d'allouer des fonds aux gouvernements provinciaux et à leurs institutions¹⁵⁹.

C'est dans ce contexte que le gouvernement ontarien, alors dirigé par les Conservateurs de Frank Miller (qui succédait à William Davis), décida d'annoncer la création du ministère de la Formation professionnelle (MFP) afin de coordonner la formation provinciale et la politique d'adaptation au marché du travail.

D'une part, c'était une façon pour l'Ontario de réagir au virage fédéral en ce qui concernait sa politique du marché du travail. D'autre part, cela répondait à l'impératif politique et électoral de Miller, de se démarquer de son prédécesseur, Davis, en se montrant capable d'intervenir dans le domaine économique et social. Finalement, sur le plan administratif, c'était l'occasion de centraliser les interventions en formation qui se trouvaient divisées entre le ministère des Collèges et Universités et le ministère du Travail¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Paquette, op.cit., p.235.

¹⁵⁹ Thomas R. Klassen, « Organizational design and precarious values: The rise and fall of Ontario's Ministry of Skills Development », *Administration Publique du Canada*, volume 39, N0. 2, été 1996, pp.117-135, p.120.

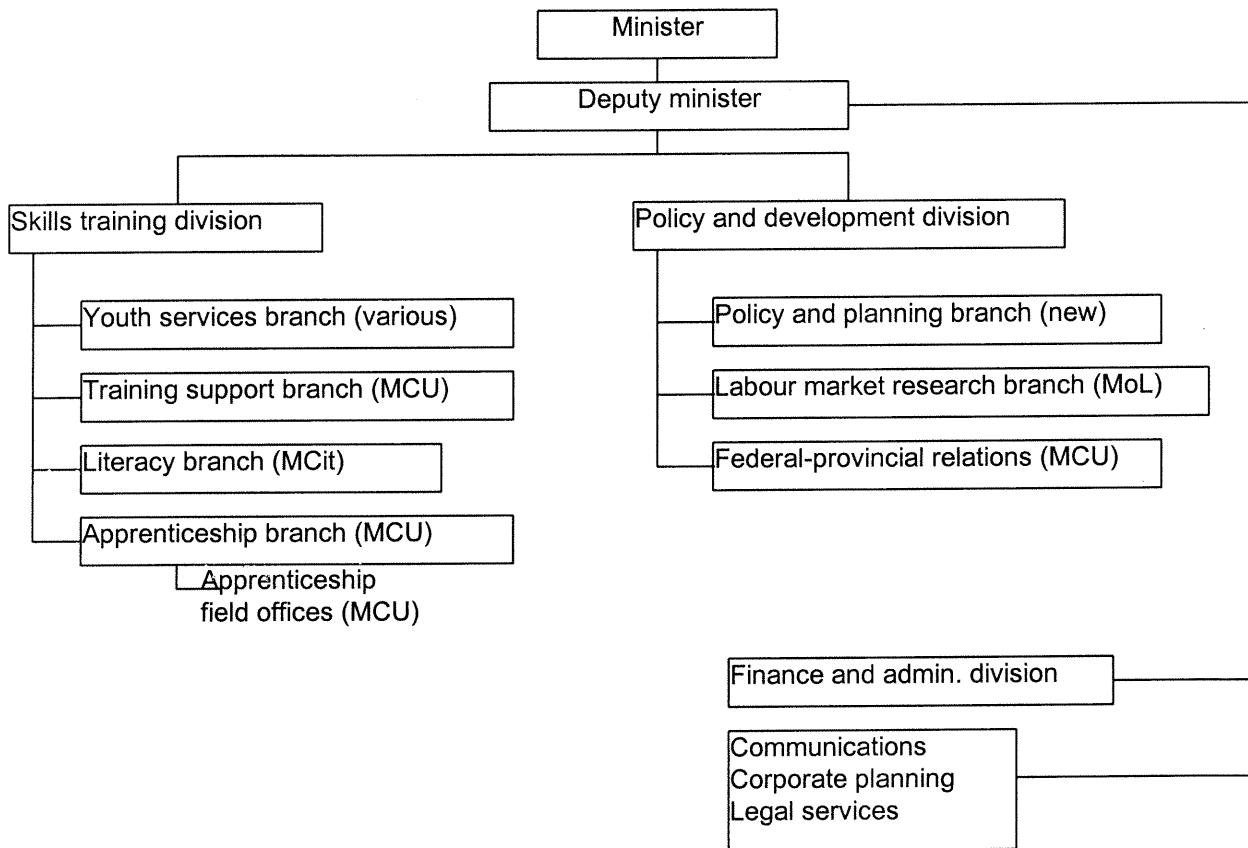
¹⁶⁰ ibid. p.121.

L'élection de mai 1985 aboutit à la mise en place d'un gouvernement minoritaire Libéral, dirigé par David Peterson, qui nomma Gregory Sorbara au ministère des Collèges et des Universités avec la responsabilité de la formation professionnelle. Cet oubli de Peterson obligea Sorbara et ses hauts-fonctionnaires à se lancer dans une opération de sauvetage du MFP.

Sorbara obtint du bureau du premier ministre la permission de faire évaluer par un consultant extérieur le besoin de créer le MFP. Le rapport du consultant s'avéra favorable et le MFP fut recréé avec, comme ministre, Sorbara lui-même (voir organigramme).

Avec un départ aussi cahoteux, le MFP avait, dès sa création, un mandat incertain composé d'éléments de politique sociale et de politique économique: devait-il en priorité assister les laissés-pour-compte ou oeuvrer à la croissance économique?

ORGANIZATION OF THE MINISTRY OF SKILLS DEVELOPMENT



MCU: Ministry of Colleges and Universities

Mcit: Ministry of Citizenship

MoL: Ministry of Labour

SOURCE: Klassen, op.cit., 1996, p.124.

C'est dans un climat incertain où trois ministres (deux Conservateurs et un Libéral) se succédèrent en l'espace de six mois, qu'on tenta de consolider le ministère, recrutant le personnel parmi des fonctionnaires d'autres ministères ¹⁶¹.

Le ministère avait aussi de la difficulté à décider quels étaient ses clients et quels programmes leur seraient nécessaires. Les jeunes chômeurs, les employeurs et les syndicats, les adultes chômeurs ou non, les organismes communautaires, les étudiants, les collèges, tous ces groupes étaient déjà en relation avec les autres ministères. Il fallait donc que le MFP entretienne des relations avec d'autres intervenants incluant le gouvernement fédéral, les gens d'affaires, les syndicats et les collèges. Cependant, il n'avait pas de racine dans les milieux où il voulait intervenir.

Le MFP connut des difficultés dans ses rapports avec les autres ministères et plus particulièrement le ministère des Collèges et des Universités (créé en 1971 à partir du ministère de l'Éducation¹⁶²), surtout à cause de sa tendance à pencher davantage vers la formation en tant qu'outil de progrès économique et à ignorer la dimension sociale de son mandat.

¹⁶¹ Ibid. p.123.

¹⁶² Ibid. p.119.

L'élection de 1987 reporta au pouvoir les libéraux de David Peterson, cette fois majoritaires. Le ministre et son sous-ministre furent remplacés, la taille du ministère fut réduite.

En 1989, le Conseil du premier ministre remit un rapport qui recommandait la création du Conseil ontarien de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre (COFAM).

En octobre 1990, survint l'élection d'un gouvernement NPD. Le milieu syndical entrevoyait de nouvelles possibilités d'influencer les politiques gouvernementales, tandis que le milieu des affaires était pris par surprise.

Cependant, le NPD n'avait pas établi d'entente pré-électorale avec le milieu syndical et ne jouissait de sa part que d'un appui mitigé ¹⁶³.

Les organismes préoccupés par les questions d'égalité sociale jouissaient, par contre, d'un large appui de la part des nouveaux membres du Conseil des ministres. Il devint impossible de mettre au point le COFAM sans tenir compte de ces groupes ¹⁶⁴.

¹⁶³ David A. Wolfe « Institutional limits to Labour Market Reform in Ontario: The Short Life and Rapid Demise of the Ontario Training and Adjustment Board » Chapitre 7 in *Social Partnerships for Training- Canada's Experiment with Labour Force Development Boards*, Andrew Sharpe et Rodney Haddow, 1997, School of Policy Studies, p.162.

¹⁶⁴ Ibid. p.162.

C'est donc sous leur influence combinée à celle des syndicats que le projet COFAM fut (longuement) revu et corrigé et que sa mise sur pied fut annoncée par le gouvernement NPD, le 21 juillet 1993.

Le 8 juin 1995 vit la victoire de la « révolution du bon sens » de Mike Harris surnommé « Mike the knife »¹⁶⁵. C'était le retour des Conservateurs après dix ans de régime libéral, suivi du NPD et le signal que les gens d'affaires (alliés naturels des Conservateurs) allaient reprendre de l'influence notamment en ce qui concernait l'existence du COFAM.

Moins d'un an plus tard, le 11 avril 1996, le COFAM était dissous et certaines de ses fonctions intégrées au nouveau ministère de l'Éducation et de la Formation (MEF).

Cette année-là (1995), le Québec tint son référendum sur la souveraineté et le gouvernement Chrétien annonça sa décision de signer des ententes administratives avec les provinces concernant la gestion de la formation de la main-d'oeuvre.

Jusqu'à maintenant, le désir de Mike Harris d'obtenir une juste compensation afin que le fédéral assume sa part de responsabilité dans la formation de la main-d'oeuvre, a eu comme effet de bloquer les discussions. Aucune entente entre le fédéral et l'Ontario n'a encore été signée. La réélection

de Mike Harris, le 3 juin 1999, avec une majorité affaiblie, n'annonçait pas de changement majeur de ce côté.

5.1.2 Le contentieux ontarien

5.1.2.1 La dimension administrative: éducation ou économie

Depuis le début du siècle, les interventions dans le secteur de la formation professionnelle en Ontario étaient éparses. Cette fragmentation était due au fait qu'on hésitait entre la formation en usine et la formation en institution. Les années vingt avaient vu le début d'une mise en place d'organisations distinctes pour ces deux types d'intervention.

Le ministère du Travail s'était intéressé à la formation professionnelle dans les entreprises qui permettait de mettre l'accent sur l'apprentissage. Le ministère de l'Éducation et le ministère des Collèges et des Universités s'étaient concentrés sur la formation donnée en institutions, éventuellement dispensée par les « community colleges ».

Tout comme au Québec, deux approches entraient en conflit. L'approche des éducateurs, qui favorisaient la formation générale plus à même de fournir une main-d'oeuvre capable de s'adapter aux changements du milieu du travail et aux

¹⁶⁵ Gérald Leblanc, « Mike Harris, le p'tit gars de North Bay », dans *La Presse*, 17 juin 1995, p.B1.

innovations technologiques, s'opposait à l'approche des économistes qui trouvaient que la formation générale était déconnectée de la réalité et peu susceptible d'amener sur le marché du travail les employés qualifiés dont les industries avaient besoin.

Au début des années 80, trente et un programmes provinciaux différents avaient été créés de façon décentralisée et sans coordination. Ces programmes étaient gérés par les ministères des Collèges et des Universités, du Travail, par d'autres ministères sectoriels comme celui des Affaires municipales et de l'Habitation, par des agences centrales et par des organismes à vocation spécifique.

Tout cela changea avec le virage du gouvernement fédéral qui, en 1985, comme nous l'avons vu, décida de concentrer ses efforts (et son financement) vers les organisations communautaires et les institutions privées plutôt que de passer par les gouvernements provinciaux et leurs institutions.

C'est pourquoi, la décision du premier ministre Miller, en 1985, de concentrer tous les efforts de formation de la main-d'oeuvre au sein d'un ministère de la Formation professionnelle (MFP-voir figure 1) était censée résoudre un casse-tête administratif. La création de ce nouveau ministère fournissait aux économistes l'opportunité de mettre en oeuvre des programmes de formation qui allaient privilégier la formation en industrie.

Cependant, la création du MFP connut des ratés dont le plus important était la difficulté d'interpréter son mandat en termes économiques ou en termes sociaux. Un mandat confus, une clientèle difficile à cibler, parce que déjà visée par d'autres ministères, ajoutés au fait que de toutes façons, le réseau des « community colleges », qui restait le principal agent de mise en oeuvre des programmes de formation se trouvait déjà sous la juridiction du ministère des Collèges et des Universités, tout cela faisait que le MFP avait de la difficulté à asseoir sa légitimité sur le terrain.

Le MFP souffrait aussi d'importantes divisions internes . Les fonctionnaires du MFP étaient issus de différents ministères, avaient des formations très diverses, étaient dirigés par un ministre inexpérimenté (Sorbara) dans un gouvernement néophyte (les Libéraux ontariens n'avaient pas été au pouvoir depuis 1943). Il manquait au MFP une culture corporative qui aurait pu aider à cimenter les liens entre les acteurs¹⁶⁶.

Le COFAM, qui ne vécut que trois ans (de 1993 à 1996), était lui aussi la création d'un gouvernement néophyte, le gouvernement NPD de M. Rae, il n'avait donc bénéficié que de peu de temps pour faire ses preuves.

Suivant l'adoption de la Loi 96, le ministre Dave Cooke annonça les 22 nominations des responsables du COFAM en juillet 1993, puis procéda en

octobre au transfert de 27 programmes de formation qu'il retirait des ministères de la Formation professionnelle et de l'Éducation (ces deux ministères se trouvèrent refondus en ministère de l'Éducation et de la Formation) ainsi que du ministère du Travail et de la Citoyenneté.

Mais plutôt que de procéder à une révision du bien-fondé de ces programmes, le COFAM passa deux ans et demi de sa brève existence à se préoccuper de gestion interne et de processus décisionnel. À l'image des négociations complexes que sa seule création avait rendues nécessaires, le COFAM éprouvait des difficultés de régie interne et dans ses relations avec les organisations concernées ¹⁶⁷.

La création des Commissions locales ne fut pas le moindre de ses problèmes, d'autant plus que ces dernières recréaient, à l'échelle locale, les difficultés rencontrées au niveau provincial:

*To some extent, the process of mobilizing reference groups and nominating members to the local boards replicated at the local level the same political problems encountered in establishing the provincial boards.*¹⁶⁸

Avant même d'avoir réussi à résoudre ses problèmes internes et ses relations avec les groupes extérieurs, le COFAM fut aboli par les Conservateurs

¹⁶⁶ Thomas Klassen, op.cit. 1996.

¹⁶⁷ David A. Wolfe, op.cit., 1997, p.173.

¹⁶⁸ Ibid. p.177.

de Mike Harris, en avril 1996, et ses programmes furent re-transférés au ministère de l'Éducation et de la Formation.

5.1.2.2 Une guerre d'influence: syndicats contre gens d'affaires

L'arrivée au pouvoir des Libéraux en 1985 venait mettre fin à quarante ans de gouvernement conservateur. Les Libéraux de M. Peterson étaient décidés à faire leur marque en Ontario particulièrement dans le domaine économique. Cette situation ontarienne coïncidait avec l'arrivée au pouvoir, un an auparavant, des Conservateurs de Brian Mulroney, au niveau fédéral.

Toutefois, les Libéraux de Peterson s'opposaient énergiquement aux politiques à saveur néo-libérale des Conservateurs fédéraux et avaient critiqué l'Accord du Libre-échange avec les États-Unis.

Peterson commença par établir, en 1986, un Conseil du Premier ministre qui était composé de ministres, de membres influents du monde des affaires et d'une modeste représentation de leaders syndicaux et de personnes issues du milieu de l'éducation. Le Conseil adopta un modèle de développement basé sur la régionalisation qui tranchait avec le modèle fédéral fondé sur le leadership des entreprises privées.

Sous la pression des leaders syndicaux qui siégeaient au Conseil, il fut recommandé d'abolir le ministère de la Formation professionnelle (MFP) et de

créer le COFAM qui deviendrait le principal responsable des programmes de formation professionnelle en ayant un mandat suffisamment large et l'autorité suffisante pour décider comment se ferait l'allocation des fonds de formation¹⁶⁹.

En dépit du fait que la recommandation du Conseil du premier ministre datait de juillet 1990, on n'était guère avancé en octobre de la même année quand le NPD arriva au gouvernement.

L'arrivée du gouvernement NPD modifiait l'équilibre des forces en présence. Les gens d'affaires restaient impliqués dans le processus de mise en place du COFAM, mais les réformes proposées par le NPD, notamment dans le secteur du travail, avaient pour effet de les rendre méfiants. De leur côté, les leaders syndicaux de la Fédération ontarienne du Travail ne se sentaient plus liés par les compromis qu'ils avaient consentis sous le gouvernement Peterson pour assurer l'existence du COFAM¹⁷⁰.

Les gens d'affaires, qui se sentaient plus d'affinités avec le gouvernement Mulroney, voulaient que les structures mises en place au niveau provincial soient

¹⁶⁹ Lors de notre interview de David Wolfe, il est clairement ressorti que l'idée même de créer le COFAM venait de John O'Grady, « père » du COFAM et directeur de la recherche au sein de la Fédération ontarienne du travail.

¹⁷⁰ D'après David Wolfe, le NPD éprouvait une certaine méfiance envers le Conseil du premier ministre sous Peterson.

alignées sur celles du Conseil canadien de mise en valeur de la main-d'oeuvre (CCMMO)¹⁷¹.

D'un côté, les gens d'affaires acceptaient de participer au processus de mise en place du COFAM et faisaient des compromis dans la mesure où ils avaient l'impression de n'avoir pas le choix. De l'autre, le gouvernement NDP devait encaisser les critiques des leaders syndicaux tout en essayant de mener à bien son projet de réforme des lois du travail et en luttant contre les multinationales américaines mécontentes devant la nationalisation de l'assurance automobile. Le déficit de l'Ontario qui s'élevait alors à \$10 milliards ajoutait aux difficultés du gouvernement Rae¹⁷².

On comprend que dès le début, le COFAM s'appuyait sur un consensus fragile.

Ce consensus vola en miettes avec l'élection en juin 1995 du gouvernement Harris:

Some members of the business caucus expressed the feeling that they had been subjected to the dictates of the labour movement during the years the NDP was in power and now it was time for their agenda to take precedence. Almost from the time of the election, members of the business caucus began to meet directly with representatives of the government to present their own views on the future role of the agency.¹⁷³

¹⁷¹ David A. Wolfe, op.cit. 1997 p.164.

¹⁷² Ibid. p.172

Les gens d'affaires furent entendus et, dès le 31 août, l'intention du ministre de l'Éducation et de la Formation fut clairement établie dans ses communications avec le COFAM: il était prêt à l'abolir unilatéralement .

Les membres du COFAM essayèrent de le sauver, mais des désaccords importants subsistaient entre les représentants des syndicats et les organismes préoccupés par les questions d'égalité sociale d'une part et les gens d'affaires d'autre part. Le COFAM fut donc dissous, mais les Conseils régionaux furent conservés et persistent encore aujourd'hui.

5.2 LA STRUCTURE DES RAPPORTS

Pendant la période de notre enquête entre 1995 et 1997, notre terrain a connu des bouleversements importants dont le moindre n'était pas la disparition du Conseil Ontarien de Formation et d'Adaptation de la Main-d'oeuvre (COFAM), en 1996. Son existence commencée en juillet 1993 s'était donc achevée avant que nous ne réalisions nos interviews durant l'été 1997. Certains fonctionnaires qui avaient travaillé au COFAM avaient été récupérés par le ministère de l'Éducation et de la Formation.

C'est ceux-là que nous avons cherché à interviewer. Ils étaient peu nombreux et nous disposions de peu de temps, mais nous avons pu réaliser 13

¹⁷³ David Wolfe, op.cit. p.178.

interviews en Ontario: 5 interviews de fonctionnaires fédéraux, 5 de fonctionnaires provinciaux (anciens du COFAM) , 1 d'un intervenant para-gouvernemental (milieu de l'éducation) et 2 interviews avec des professeurs et chercheurs à l'Université de Toronto et au Massey College, David Wolfe et Thomas Klassen.

David Wolfe a été consultant lors de la rédaction du rapport du Conseil du premier ministre de 1990 qui recommandait la mise sur pied du COFAM et a oeuvré sous le gouvernement NPD en tant que coordonnateur des politiques du travail et de l'économie auprès du Conseil des ministres de 1990 à 1993.

Thomas Klassen, quant à lui, a été fonctionnaire provincial, notamment au ministère de l'Éducation en tant qu'analyste de politiques. Les deux ont utilisé leur expérience directe pour collaborer à des revues et à des livres portant sur la formation de la main-d'oeuvre.

5.2.1 Les structures formelles

Au moment de notre enquête en Ontario, le DRHC maintenait 118 CEC en Ontario dont 28 directions régionales dans les quatre sous-régions ontariennes: le Nord, le Sud, l'Est et le Grand Toronto. La région du Grand Toronto où nous avons concentré nos interviews, était dotée de 16 CEC dont 7 directions régionales.

À cette époque, le volet formation du ministère de l'Éducation et de la Formation (MEF) était là où se concentraient les fonctionnaires anciens du

COFAM, répartis dans cinq unités: 1) l'unité de la recherche sur le marché du travail, 2) l'unité de la planification et de l'évaluation, 3) l'unité de coordination des politiques, 4) l'unité en rapport avec les Commissions locales et, 5) l'unité de développement des politiques et des relations intergouvernementales.

Les Commissions locales, au nombre de 25 en Ontario, et comprenant en moyenne une vingtaine de membres, bénéficiaient de l'appui des deux paliers de gouvernement. En 1997, elles avaient un budget évalué au total à environ 6.5 millions de dollars.

Le MDRHC et le MEF établissaient des contrats extérieurs (« contracting out ») avec des « delivery agencies » qui prenaient la forme de « resource centers » ou qui se formaient à l'intérieur d'organismes sociaux déjà existants comme le YMCA. La prestation de services aux clients se trouvait donc privatisée, le MEF se contentant d'établir des critères, comme par exemple l'obligation de maintenir une gestion par résultat, que les « delivery agencies » s'engageaient par contrat à respecter.

5.2.2 La perception des rapports

En approchant le terrain ontarien, nous estimions que les rapports fédéraux-provinciaux au niveau politique avaient été moins conflictuels qu'au Québec. Par conséquent, nous nous attendions à ce que la question des chevauchements - c'est-à-dire la présence du fédéral dans la formation de la main-d'oeuvre - soit ou

bien peu mentionnée, ou bien non considérée comme un problème par les fonctionnaires interviewés.

Ce fut loin d'être le cas. Les critiques des fonctionnaires ontariens provinciaux à l'égard des interventions du fédéral étaient aussi fortes, répandues et précises que celles des fonctionnaires québécois provinciaux.

Cela en dépit d'une collaboration fédérale-provinciale parfaitement sereine qui continue encore aujourd'hui au niveau des Commissions locales ontariennes.

Les fonctionnaires provinciaux ne mâchaient pas leurs mots et les fonctionnaires fédéraux semblaient aussi mal à l'aise qu'au Québec.

5.2.2.1 Coopération ou conflits

On ne sent pas, de la part des fonctionnaires provinciaux, une hostilité envers le gouvernement fédéral. De fait, les fonctionnaires ontariens au niveau provincial reconnaissent que la population ontarienne ne fait guère la différence entre programme provincial et programme fédéral:

The people in Ontario don't want a fight with the federal government...Clients can move from one system to another without really knowing why they should be going to a federal office as opposed to a provincial office...

In Ontario, training is not an issue. Nobody cares which level of government does it.

Malgré cela les critiques fusent envers le gouvernement fédéral qui intervient avec ses propres priorités puis décide de se retirer après avoir créé un besoin, ce qui fait que, tout naturellement, les gens se tournent vers le gouvernement provincial pour pouvoir continuer:

Often, the Feds are very good at starting up things. But then, they expect these groups to look for other funding and we don't have it because we don't tend to have project funding. We have funding that can only be used for a summer job program whereas the feds have a lot of special little pots: money to start out resource centers, money to start technology projects, etc.

Federal officials understand what we're saying, but they're not receptive in the sense that nobody is going to throw themselves in front of the train to try to make the federal government change its mind.

Il y a un net sentiment que les priorités du fédéral sont parfois irréconciliables avec celles de la province, même quand on reconnaît un aspect positif à l'intervention du fédéral:

The federal government has played its role of quietly putting money into the system...It's not a hostile arrangement, we get along well. But it's certainly not productive.

Federal-provincial relations in Ontario are generally not very good. They have been strained for a long time. At the working level, practical level, there isn't that much coordination. To be honest, it's more accidental than planned.

It's hard to make an agreement that we'll deal with one set of clients, you'll deal with another set of clients...As elections come and go, different groups will be identified as the « hot issue ». For example, youth. Everybody wants to do youth programming right now...Because of that, it's hard to do

strategic planning. It's part of the reason why the transfer of responsibility is really important...We trip on each other in the field.

On reconnaît qu'il y a une réelle coopération au niveau local et qu'à ce niveau les choses fonctionnent assez bien:

The reality is that it's very often at the local level that our delivery networks, on our behalf, our delivery agencies, will work with their local HRDC (Développement des Ressources Humaines Canada) manager and staff, to figure out how we can make sure that the resources in this local area are working together.

Mais, on reste conscient qu'au niveau politique subsistent des conflits difficiles à régler et que le gouvernement reste attaché à certains programmes:

You have two different political directions. Two different political masters. What Ottawa wants to do is not necessarily what Ontario wants to do. It's not necessarily good for Ontario. It would make sense to have a single authority.

Alors, dans ce cas, on pourrait s'attendre à ce que les fonctionnaires provinciaux ontariens soient unanimes en ce qui a trait à la mise en place d'un guichet unique en Ontario. Nous allons voir que ce n'est pas le cas.

Tout comme au Québec, c'est un fonctionnaire de niveau cadre-intermédiaire qui s'attaque assez durement à la notion de guichet unique:

You don't need things located in one spot. We need single start not single window...Even in the same place, people would have to go from one line up to another...The federal government tried to put together unemployment and employment functions: but there's only so much an individual can be good at...You either have to know employment regulations and be an unemployment counsellor who's checking me up to make sure I have a

proper valid claim, monitoring my performance to make sure I'm still eligible, conducting necessary tests to make sure I'm not doing something fraudulent, like a policeman. Or your job is to help me, to be nice, to be flexible, to say : « Let's sit down and look at your résumé »...

Le guichet unique n'apporterait pas de solution magique et le suivi nécessaire ne serait pas assuré par l'automatisation des services:

You can't automate counselling. The provinces are in a bind to deliver the services.

Ce qui compte vraiment c'est comment le suivi est assuré, mais la relation de face à face suppose qu'on a les effectifs:

What is critical is what's the follow up for the case. But that's very labour intensive, very costly. The face to face function is an attractive concept. But very expensive to do so. The federal government is moving out of it and automating application functions.

Ainsi, ce qui paraît idéal comme intervention sur le terrain n'est pas à portée puisque le gouvernement fédéral automatise au maximum ses services et le gouvernement ontarien favorise le « contracting out » avec les « delivery agencies » qui vont se charger à un moindre coût des relations de face à face.

Les coupures budgétaires et les réductions des effectifs ont forcément pour résultat une restructuration des services:

There is a general concern that governments are wasteful, that they aren't coordinated enough, that there are too many bureaucrats and not enough coordination among them when they go directly into services to people.

Sans doute, l'expérience du COFAM a donné à ces fonctionnaires matière à réflexion quant à ce qu'il est possible de faire en Ontario.

5.3 La perception de l'expérience COFAM

La plupart des fonctionnaires que nous avons interviewés avaient vécu l'expérience, somme toute récente, du COFAM. Comment l'avaient-ils vécue? Ce qu'ils nous ont répondu à ce sujet en dit long sur la difficulté en Ontario d'obtenir un consensus durable - au niveau provincial - sur l'intervention dans la formation de la main-d'oeuvre.

Souvent, ils ont l'impression que le COFAM était condamné d'avance:

OTAB (le COFAM) was starting to be in place as early as 1991. That was the time when there were labour market agreements. The federal government was prepared to move earlier to devolve training to the provinces. A lot of people became interested in OTAB because they thought that very soon they would have a budget of two billion dollars, all the federal money, all the provincial money. It would be big time, big budget and a very high impact kind of organization. Then, it became clear that the federal government would move quickly on transferring training, then it was just the provincial resources that would be under OTAB and so a lot of people thought : Oh, that's become second rate before it even starts. It's not as big and as well resourced and as powerful as we thought it would be. If the federal government had been prepared to go on the table with a formal labour market agreement earlier in time, then that might have affected OTAB quite a bit: the level of representation, the people's commitment to it once they knew all government resources would be directed by OTAB, not just the Ontario government.

Tout le monde n'est pas convaincu que les problèmes internes du COFAM auraient disparu si le financement avait été plus important:

All the Board directors on OTAB only cared about the special interests they represented. They were not committed to training in Ontario. OTAB could function under Rae but not under Harris.

Ontario doesn't have a culture of unions and management working together. Some say « given time, it would have worked ». But they should talk in terms of decades rather than in terms of years.

Ici est soulevée la question de culture qui permettrait le fonctionnement de la gestion par partenariat. Une telle culture n'était pas implantée en Ontario.

5.3.1 L'attitude des fonctionnaires fédéraux

C'est peu dire que les fonctionnaires fédéraux ont le moral à bas en Ontario. Leur frustration est palpable autant que l'est le mécontentement de leurs vis-à-vis ontariens à leur égard:

...With the provincial government, professional relations have been pleasant enough, but we have not been able to strike a lot of deals in terms of partnership, to help mutual clients. We are not there yet. On the officials' level, things are fine. But it's different mandate, different agendas, priorities that simply don't come in sync with one another. And there is some historical mistrust as well, years of political stuff that inhibits two levels of government working together. This is way beyond HRDC, this is another level.

We've always had some kind of formal agreement with Ontario, except now

...we spent more time than expected on political stuff...they (les fonctionnaires provinciaux) might say the feds are bad guys because they don't give us the money

La demande du « fair share » a gelé les relations avec les fonctionnaires ontariens.

Les fonctionnaires fédéraux du MDRHC ont le sentiment qu'ils ne sont guère appréciés de leurs collègues provinciaux. Mais ils ne pensent pas non plus que la population est satisfaite:

The Community feels we should have a broader mandate

My sense is that clients would want more from us. But we have limitations based on resourcing in terms of how much we can do.

We used to deal with everybody face to face. We can serve 70% of people with machines but we don't have the additional staff to serve the rest because of cutbacks...People have to change their expectations of government.

Les fonctionnaires fédéraux, comme on pouvait s'en douter, estiment que le retrait du fédéral de la formation de la main-d'oeuvre n'est pas une décision qui s'appuie sur le désir de mieux gérer la formation (« managerial move »), mais émane plutôt du désir de réduire les coûts (« fiscally driven ») et de mettre fin aux querelles fédérales-provinciales (« constitutionally driven »).

La seule interview que nous ayons réalisée avec un intervenant non-gouvernemental, issu du monde de l'éducation, apportait le même son de cloche au concert des déceptions:

I am really annoyed at the federal government abdicating its role. The fiscal agenda is driving everything...The CLFDB (CCMMO) was the primary advisory to MDHRC. But when you have a shift of policy (cutting the deficit), you don't need this advisory committee. So you downsize it. The federal government has no leadership. They would change immigration rules to prioritize immigrants with the skills business people need rather than make them provide Canadians with the training.

5.4 Conclusion

Nous avons réalisé peu d'interviews en Ontario, mais nos répondants ont bien rendu le climat qui règne en Ontario, en ce qui concerne la formation de la main-d'oeuvre. De plus, les études sur lesquelles nous nous sommes appuyée ont été réalisées à l'aide de nombreuses interviews (49 pour Klassen, une centaine pour Dupré et ses collaborateurs et un nombre indéterminé pour Wolfe).

Ainsi, il ressort nettement que les fonctionnaires des deux paliers de gouvernement avaient l'habitude de coopérer et auraient, de façon générale, préféré que cette situation se perpétue. Comme nous l'avons montré et comme nos répondants nous l'ont confirmé, ce sont vraiment les batailles politiques qui ont scellé le sort des interventions gouvernementales dans la formation de la main-d'oeuvre. Alors qu'au Québec, nous menions nos interviews au plus fort de la campagne référendaire de 1995, en Ontario, nous avons le sentiment d'arriver après la bataille.

En dépit de l'absence de nationalisme ou de sentiments hostiles envers le gouvernement fédéral, l'Ontario avait tenu une position « provincialiste » dans la formation de la main-d'oeuvre et avait insisté pour mettre en place ses propres structures. L'échec du COFAM pouvait difficilement être attribué au gouvernement fédéral, mais nous avons vu qu'au moins un de nos répondants pensait que le fédéral avait joué un rôle indirect dans cet échec.

Pourtant, les auteurs consultés (Wolfe, Klassen) ont confirmé que le rapport de force entre les leaders syndicaux et les gens d'affaires avait empêché leur coopération au sein du COFAM et mené à sa dissolution. C'est un point de vue confirmé par quelques fonctionnaires et re-confirmé encore par un politicien qui s'exprimait avant que le COFAM ne soit mis sur pied.

Lors des débats de l'Assemblée législative de l'Ontario concernant l'adoption de la Loi de 1993 sur le COFAM (Bill 96), le critique Libéral, David Ramsay, exprima ses propres doutes quant à la difficulté pour l'Ontario de faire fonctionner le COFAM:

...What we don't have in this province, which is very unfortunate and very sad, and it's not unique to this country but unfortunately a bit unique to Ontario, is that we don't have a labour-management relationship in this province that is mature, very much unlike the province of Quebec, which is unfortunate, where for years labour and management have seen the commonality of their goals and have worked together in building the Quebec economy. We don't have a mature relationship there¹⁷⁴.

¹⁷⁴ *Journal des débats*, Assemblée législative de l'Ontario, 20 juillet 1993, p.2611.

Cette réflexion de David Ramsay devait s'avérer prophétique en ce qui concerne le sort réservé au COFAM.

Ainsi, les relations entre fonctionnaires fédéraux et fonctionnaires provinciaux auraient pu être bonnes en Ontario, mais elles ne le sont pas à cause des coupures budgétaires et de la réduction des effectifs au niveau fédéral.

Nous avons vu qu'il y a eu en Ontario une forte compétition intragouvernementale (c'est à dire entre ministères) dont nous n'avons pas pu mesurer les effets sur le terrain lors de nos interviews puisque le ministère de l'Éducation, ayant bénéficié de l'ère Harris, avait repris sous son aile le secteur de la formation de la main-d'oeuvre. Les fonctionnaires provinciaux que nous avons rencontrés étaient « récupérés » du COFAM et peu enclins à s'en plaindre.

Il ressortait clairement que, sur le plan interpersonnel, les fonctionnaires provinciaux n'avaient pas d'objection à gérer conjointement avec les fonctionnaires fédéraux la formation de la main-d'oeuvre.

Le problème se posait plutôt sur le plan des ressources budgétaires: le gouvernement fédéral redéfinissait ses programmes, allouait des fonds sur une base temporaire qui permettait à une clientèle ciblée par lui de faire démarrer des projets, puis se retirait et laissait la province s'occuper des nouveaux clients avec

ses propres ressources. Cette attitude du fédéral constituait un irritant majeur en Ontario.

Ce n'était pas tant le chevauchement que la façon de chevaucher...

CHAPITRE 6

COMPARAISON DES CAS QUÉBÉCOIS ET ONTARIEN

Introduction

Comme nous l'avons vu au chapitre deux, l'approche néo-institutionnelle nous porte à examiner de quelle façon les fonctionnaires définissent leurs positions et leurs possibilités d'action compte tenu de leur environnement. Leurs stratégies dépendent beaucoup des valeurs véhiculées dans leur milieu et des façons de faire qui leur sont habituelles qui leur servent de repère dans un environnement changeant.

Au niveau des fonctionnaires provinciaux, plusieurs similitudes sont apparues, comme par exemple le désir de coopérer entre fonctionnaires de l'autre palier de gouvernement, tandis que les différences tenaient à des habitudes de pratique, à une culture administrative ou à une orientation idéologique différentes.

En ce qui a trait aux fonctionnaires fédéraux dans les deux provinces, nous avons trouvé des similitudes quant à l'attitude et la motivation.

Dans ce chapitre, nous examinons les similitudes et les différences que nous avons trouvées au Québec et en Ontario.

6.1 Les éléments de similitude

6.1.1 Les conflits intragouvernementaux au niveau provincial

Nous avons trouvé dans les deux provinces les restes de conflits intragouvernementaux qui s'étaient joués des années auparavant. En Ontario comme au Québec, les ministères de l'Éducation avaient été en compétition avec les ministères du Travail ou de l'Emploi pour contrôler le secteur de la formation de la main-d'oeuvre. Cela ne s'est pas produit en même temps, mais on retrouve la même confusion des mandats causée par un conseil des ministres qui n'arrivait pas ou refusait de trancher entre les deux ministères, la même tendance à créer des structures parallèles qui se concurrençaient et cherchaient à s'approprier des ressources, à obtenir l'appui des clientèles.

La ressemblance s'arrête au niveau des résultats: au Québec, le MEQ a eu du mal à être considéré comme un joueur dans la formation de la main-d'oeuvre, alors qu'en Ontario, le ministère de l'Éducation a fini par avaler la formation de la main-d'oeuvre, aidé il est vrai par le resserrement budgétaire du gouvernement Harris qui a mis fin à l'expérience du COFAM.

En discutant avec un représentant de milieu de l'éducation ontarien, nous avons constaté que les mêmes idées avaient été débattues au Québec et en Ontario en ce qui a trait à la question de la meilleure approche à utiliser pour

former la main-d'oeuvre adéquatement. Nous avons retrouvé le même conflit entre éducateurs « humanistes », partisans d'une formation générale et économistes, préférant former en fonction des besoins du marché.

Au Québec, un fonctionnaire ayant participé à la mise en place de la SQDM nous avait laissé entendre qu'il était plus utile de sortir de l'école en ayant des compétences pour occuper un emploi que d'avoir une bonne culture générale et aucune compétence professionnelle.

Au Québec comme en Ontario, on avait l'impression que les « humanistes » avaient perdu la bataille et que les impératifs économiques l'avaient emportée.

6.1.2 La raison d'être

L'attitude des fonctionnaires fédéraux nous a semblé uniforme dans les deux provinces: même désir de continuer à intervenir dans la formation de la main-d'oeuvre, même frustration devant la réduction des budgets et des effectifs, même regret de ne s'occuper que des chômeurs liés aux programmes de l'Assurance-emploi, même certitude d'avoir les capacités, la compétence et une présence suffisante sur le terrain pour faire la différence.

Dans les deux provinces, les fonctionnaires fédéraux du MDRHC nous ont semblé démoralisés. Ceux qui croyaient encore à la nécessité et à la possibilité

d'un rôle fédéral dans la formation de la main-d'oeuvre avaient le sentiment de mener un combat d'arrière-garde.

Au Québec, les fonctionnaires fédéraux lors de nos entrevues datant d'avant le référendum de 1995, ne croyaient pas au retrait du fédéral de ce secteur.

6.1.3 Stabilité des liens

Nous avons constaté que les fonctionnaires, en général, étaient en place depuis au moins dix ans et souvent depuis plus de vingt ans et qu'ils se connaissaient bien entre eux. De plus, certains fonctionnaires nous ont fait remarquer que si les structures changeaient souvent, c'était aussi souvent les mêmes personnes qui se retrouvaient dans les nouvelles structures. Ainsi, la plupart se disaient peu affectés par les restructurations. D'autres en étaient plutôt satisfaits et se montraient critiques des anciennes structures.

En demandant aux fonctionnaires, à la fin de chaque interview, quelles personnes ils nous suggéraient de rencontrer, nous avons constaté que les noms des mêmes personnes revenaient souvent. C'était vrai autant en Ontario qu'au Québec où nous avons trouvé un réseau de personnes se connaissant bien et depuis longtemps. C'est là un facteur qui contribuait fortement à mitiger les changements structurels nombreux.

6.1.4 Recherche de la commodité

Dans les deux provinces, la tendance à coopérer en temps normal se retrouvait : on s'accommodait des ressources existantes, on se référait des clients, on participait à des rencontres organisées conjointement au niveau local, on cherchait à aider les groupes communautaires à structurer leurs interventions.

Il semble vrai autant pour le Québec que pour l'Ontario que les fonctionnaires fédéraux et provinciaux les plus éloignés des grands centres étaient ceux qui avaient le plus tendance à coopérer. La raison semble être qu'il y a peu de personnes en région pour couvrir le territoire et on ne peut se permettre d'exclure qui que ce soit. En région, il y avait plus de chance que les deux paliers de gouvernement se partagent des locaux avant même qu'il soit question de guichet unique.

Ce que nous avons observé à l'égard de la composante « régionale » de l'organisation administrative (davantage de coopération sur le terrain avec tous les joueurs, désir d'obtenir plus de ressources) correspond assez bien aux observations de Vincent Lemieux dans son étude sur les organisations administratives régionales¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Vincent Lemieux, « L'analyse stratégique des organisations administratives », in *Administration Publique du Canada*, N4, pp.535-547, 1965.

6.1.5 Le service à la clientèle priorisé

Les fonctionnaires provinciaux des deux provinces espéraient bien en arriver à une solution idéale pour servir la clientèle le mieux possible. On était au Québec plus sensible à la question du chômage (et du plein emploi), mais les fonctionnaires ontariens qui s'occupaient de formation de la main-d'oeuvre (il n'en restait pas beaucoup) se disaient prêts à produire des résultats vérifiables.

Au Québec, on se disait particulièrement satisfaits du retrait des critères « normés » qui obligeaient à éliminer certains clients potentiels pour des raisons qui paraissaient futiles. Avec la nouvelle politique, on allait pouvoir servir tous les clients ayant besoin d'aide sans les forcer à entrer dans un moule de normes prédéfinies.

6.1.6 La question du guichet unique

Au Québec, comme en Ontario, il y avait un fort vent de scepticisme qui soufflait sur la question du guichet unique pendant la période de nos interviews. Au moins deux fonctionnaires provinciaux, un pour chaque province, disaient que le guichet unique était une vue de l'esprit, un mythe. Les deux estimaient que pour aider les clients, il était nécessaire de faire du cas par cas, de les rencontrer sur une base individuelle pour répondre à leurs besoins et de les suivre dans leur cheminement. Un guichet unique ne pouvait servir qu'à regrouper les services au même endroit, mais même là, les clients auraient à se promener d'un service à

l'autre pour faire évaluer leurs cas, s'inscrire à un programme, se faire suivre, etc. Les fonctions de vérification: le client a-t-il vraiment besoin d'aide? ne pouvaient pas être assumées par les mêmes fonctionnaires que les fonctions de conseil: quelles seraient les étapes du cheminement du client?.

Les fonctionnaires québécois voyaient le guichet unique plutôt sous l'angle d'un gouvernement unique et même d'un ministère unique: il s'agissait de mettre fin aux interventions échevelées de tous ceux qui voulaient se mêler de formation de la main-d'oeuvre (certains ministres dans leurs ministères ou dans leurs régions).

6.1.7 Le mécontentement envers le gouvernement fédéral

Autant en Ontario qu'au Québec, les critiques étaient nombreuses envers les formes d'intervention du gouvernement fédéral. Dans les deux provinces, des fonctionnaires amenaient sans difficulté un certain nombre de points qui montraient que le fédéral compliquait parfois la situation: différences dans les clientèles priorisées (et donc nécessité d'expliquer au client que son cas relevait (ou ne relevait pas) d'un programme fédéral), changements brusques dans les priorités et l'allocation des fonds obligeant les fonctionnaires provinciaux à réajuster leurs propres priorités, création puis élimination de programmes amenant les clients (souvent des groupes communautaires) à se tourner vers le

gouvernement provincial pour obtenir des ressources leur permettant de continuer ce que le fédéral les avait amenés à initier.

6.2 Les éléments de différenciation

6.2.1 Deux cultures administratives

En examinant les cas québécois et ontarien, on en arrive à découvrir que les différences de perception sont souvent dues à des cultures administratives différentes: les fonctionnaires québécois ont l'habitude d'un environnement où l'idéologie joue un rôle important dans la structuration des rôles. Là où les Ontariens ne voient qu'une expérience (ratée) de fonctionnement pour le COFAM, les Québécois voient, dans la SQDM, la mise en place d'une structure dont le but est d'assurer l'autonomie de la province dans le secteur de la formation de la main-d'oeuvre. Pour les Ontariens la question est d'ordre pratique, pour les Québécois, elle est d'ordre idéologique.

Lors de nos pré-interviews au Québec, nous avons constaté qu'un des fonctionnaires interviewés (un directeur des politiques et des programmes), défendait avec enthousiasme la politique du moment de son ministère. Il avait contribué à écrire le rapport que nous avons mentionné au chapitre quatre qui comparait la performance du Canada et du Québec en matière de formation de la main-d'oeuvre avec les pays de l'OCDE. Il nous citait le livre de Diane Bellemare

et Lise Poulin-Simon sur le plein emploi, ainsi que celui de Robert Campbell¹⁷⁶ et défendait l'idée que le Québec ne devrait pas accepter son taux de chômage anormalement élevé. C'était en septembre 1993.

En 1995, les directeurs régionaux que nous avons interviewés avaient vu un changement de gouvernement et la mise en place de la SQDM, mais parlaient, eux aussi, avec enthousiasme de la politique poursuivie par Louise Harel et Diane Bellemare: le Québec avait un objectif de plein emploi et cela leur plaisait. Un des directeurs régionaux nous a mentionné le livre sur le plein emploi au Québec écrit par Diane Bellemare et Lise Poulin-Simon, en faisant le lien entre ce livre et le fait qu'à ce moment-là les auteurs étaient en position de réaliser leurs objectifs¹⁷⁷.

Nous avons donc conclu, à cette époque, que les fonctionnaires se sentaient liés par les politiques de leur ministère et faisaient leurs les objectifs du ministre du moment. Mais aussi, qu'ils étaient attachés à l'idée de plein emploi pour le Québec, peu importe le parti au pouvoir.

Cet attachement ne semblait pas se retrouver chez les fonctionnaires ontariens. Dans leurs commentaires, ces derniers étaient beaucoup plus portés que les Québécois à parler de façons de fonctionner que d'idées générales. Ils

¹⁷⁶ Robert M. Campbell, *L'Objectif du plein emploi au Canada 1945-1985, Historique, concepts et données comparatives*, Conseil économique du Canada; Diane Bellemare et Lise Poulin-Simon, *Le défi du plein emploi*, Éditions Saint-Martin, 1986.

¹⁷⁷ Avec l'arrivée du Parti québécois au pouvoir, Diane Bellemare avait remplacé Jean-Paul Arsenault à la présidence de la SQDM et Lise Poulin-Simon était devenue sous-ministre-adjointe.

nous semblaient plus pragmatiques, plus intéressés au « comment » qu'au « pourquoi ».

Ce pragmatisme dans la fonction publique ontarienne a été observé par d'autres chercheurs dans des secteurs tels que les activités internationales, les restrictions budgétaires ou l'introduction de nouvelles technologies¹⁷⁸.

La culture administrative portait les fonctionnaires québécois à s'orienter dans leur travail d'après une idée générale de ce que serait le plein emploi, tandis que les fonctionnaires ontariens étaient portés à essayer de faire fonctionner le modèle de partenariat avec OTAB ou avec les groupes communautaires après qu'OTAB ait été dissous.

Un fonctionnaire nous avait décrit, comme nous l'avons vu au chapitre cinq, à quel point l'intérêt pour la formation du COFAM avait augmenté dès qu'il semblait y avoir beaucoup d'argent disponible pour faire fonctionner cette nouvelle structure.

Jusqu'à un certain point, la même chose était vraie pour le Québec: il devait aussi y avoir beaucoup d'argent injecté dans la structure de la SQDM et l'enthousiasme des fonctionnaires pouvait venir de là.

¹⁷⁸ James Iain Gow, *Learning from Others: Administrative Innovation Among Canadian Governments*, L'Institut d'administration publique canadienne, N.16, 1994 et David M. Dymont, « The Reluctant Traveller: Understanding the International Activities of a Non-protodiplomatic Component Government: The Case of the Ontario Government from 1945 to 1995 », thèse de doctorat, département de science politique, Université de Montréal, 1996.

Sans être nécessairement plus désintéressés que leurs collègues ontariens, les fonctionnaires québécois semblaient mûs par une idée d'ensemble, par un objectif d'envergure nationale: décentralisation, harmonisation, prise en charge par la province, sentiment que nous n'avons pas retrouvé en Ontario.

6.2.2 Le fédéral: pas un intrus pour les Ontariens

Dans les deux provinces, nous avons trouvé une certaine animosité des fonctionnaires provinciaux envers le gouvernement fédéral, mais pas nécessairement envers les fonctionnaires fédéraux auxquels ils avaient affaire et qu'ils connaissaient généralement bien.

Dans le cas ontarien, il était clair, en partie à cause de ce que nous avons lu dans Dupré, et en partie à cause de nos propres observations, que les fonctionnaires provinciaux avaient eu des relations amicales avec les fonctionnaires fédéraux. Le gouvernement fédéral, quoique très critiqué par les fonctionnaires ontariens interviewés, n'était pas perçu comme un adversaire, comme un joueur en trop qui vient mettre les pieds dans les plats. Simplement, les fonctionnaires ontariens déploraient la façon d'intervenir du fédéral et s'en plaignaient sur le même ton qu'ils se seraient plaints de leur propre gouvernement.

À cet égard, nous rejoignons l'observation de David Dymont qui, dans son étude sur les politiques ontariennes concernant les relations internationales remarquait:

*The province 's political culture is such that Ontarians identify themselves as Canadians and their concern is with the international activities of their national, and not their provincial, government. And, hence we observe the Ontario government's self-restrained, highly pragmatic involvment in this domain. (...) the province is more responsive to federal encouragement and discouragement*¹⁷⁹.

Un incident nous a montré à quel point les fonctionnaires ontariens étaient proches du gouvernement fédéral. Alors que nous avons terminé un interview et éteint le magnétophone, quelqu'un apporta la nouvelle, pas encore officielle, qu'un haut-fonctionnaire fédéral du Conseil privé avait été muté à un autre poste.

Le fonctionnaire que nous venions d'interviewer fit remarquer que ce n'était pas surprenant et que ce haut-fonctionnaire n'était pas très apprécié du ministre. Ainsi des fonctionnaires provinciaux à Toronto suivaient d'assez près les mouvements dans la haute fonction publique à Ottawa pour être au courant d'une mutation avant qu'elle soit connue du grand public. C'était le genre de chose que nous n'avions pas vue au Québec.

Alors que les fonctionnaires provinciaux québécois, nous avaient donné l'impression qu'ils resserraient les rangs autour de Mme Bellemare et de la ministre Harel, nous avons l'impression que les fonctionnaires provinciaux ontariens n'avaient pas de loyauté particulière envers le gouvernement provincial ou envers leur ministre. Il est vrai, que les fonctionnaires ontariens vivaient depuis

¹⁷⁹ David Dymont, op.cit., p.277, 1996.

juin 1995 sous le régime Harris qui avait pour programme électoral de sabrer dans la fonction publique et de faire plus avec moins. Ce n'était peut-être pas la meilleure façon de se faire aimer des fonctionnaires.

Les fonctionnaires ontariens interviewés évitaient soigneusement la question politique comme telle. Comme nous l'avons vu au chapitre cinq, ils se bornaient à remarquer qu'ils travaillaient sous deux maîtres politiques différents (le fédéral et le provincial), une réflexion que nous n'avons pas entendue au Québec où certains fonctionnaires admettaient avec regret qu'il fallait parfois coopérer avec les fonctionnaires fédéraux.

Les raisons qui pouvaient inhiber la coopération entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux n'étaient pas les mêmes en Ontario et au Québec. On ne sentait pas en Ontario que les interventions des politiciens pouvaient empêcher la coopération. C'était surtout les décisions du gouvernement fédéral (sous Brian Mulroney) de ne plus injecter d'argent par le biais des subventions conditionnelles qui avaient affecté les relations entre les fonctionnaires fédéraux et provinciaux en Ontario.

Au Québec, l'intervention du niveau politique s'était fait sentir d'abord dans le conflit sur le contrôle de la formation de la main-d'oeuvre et ensuite dans la situation plus générale où le Québec menaçait de se séparer.

6.2.3 Partenariat: consensus au Québec, confrontation en

Ontario

Au Québec, le consensus entre les partenaires extérieurs à la fonction publique datait au moins de la période post-Meech et du ministère de M. Bourbeau. Nous avons vu au chapitre quatre que les partenaires les plus puissants tels que le CPQ ou la CSN ne se gênaient pas pour intervenir sur les questions politiques et en étaient arrivés à jouer un double rôle: à la fois arbitres et partenaires.

Cette forte présence d'acteurs extérieurs à la fonction publique constituait une pression qui se faisait sentir à la SQDM dans la mesure où il y avait nécessité d'assurer le bon fonctionnement de la structure de partenariat, laquelle niait par son existence même l'idée que la fonction publique pouvait seule s'occuper de la formation de la main-d'oeuvre.

À cet égard, il est intéressant de noter à quel point le partenariat pouvait être menaçant pour les fonctionnaires. En effet, le fait que l'enveloppe budgétaire serait désormais contrôlée par un CA formé des partenaires avait pour effet de leur compliquer la tâche. Ils devaient maintenant traiter avec des représentants

patronaux, syndicaux et communautaires avec lesquels ils avaient eu des liens en tant qu'organisation extérieure. D'anciens clients devenaient des partenaires.

Les pratiques internes des fonctionnaires allaient être scrutées par des agents pas nécessairement dévoués et poursuivant leurs propres intérêts en tant que patrons, syndicats, associations. Leur efficacité et éventuellement leur rôle allaient pouvoir être réexaminés et peut-être remis en question.

Ce n'était donc pas aux structures ou aux programmes toujours sujets à changements que les fonctionnaires provinciaux pouvaient se raccrocher. Il ne leur restait réellement que la présidence de la SQDM et la ministre comme éléments de stabilité, si précaires fussent-ils.

En Ontario, c'étaient l'absence de consensus entre les partenaires qui avait bloqué le fonctionnement du COFAM plutôt que des difficultés entre la ministre et les partenaires comme au Québec. Les fonctionnaires s'étaient donc aussi trouvés dans une situation délicate à devoir gérer un secteur conjointement avec des partenaires qui ne s'entendaient pas.

Il nous a été difficile d'établir quelle avait été, dans ce contexte, la stratégie des fonctionnaires ontariens. On peut imaginer qu'ils ont vu avec soulagement la fin du COFAM, compte tenu du genre de difficultés qu'amène la gestion conjointe avec des partenaires même quand la bonne entente règne entre ces derniers, ce qu'ils n'envisageaient pas avant longtemps.

6.3 Conclusion

En dépit de l'intensité du conflit politique au Québec et de l'importance du débat sur la présence du fédéral dans la formation de la main-d'oeuvre, les fonctionnaires québécois sont parvenus à se raccrocher à une idée de ce qu'ils devaient viser: le plein emploi, l'harmonisation ou la prise en charge par la province d'un secteur dont eux allaient s'occuper.

Les fonctionnaires ontariens n'ont pas bénéficié, si l'on peut dire, de ce type de stabilité idéologique, vivant plutôt au jour le jour au gré des changements politiques. Toutefois, l'Ontario était loin d'avoir les inquiétudes du Québec quant au taux de chômage ou à sa place dans la fédération, ce qui explique peut-être l'absence de passion en ce qui concerne la gestion de la formation de la main-d'oeuvre.

Cela n'empêche pas que l'Ontario ait adopté une attitude « provincialiste » et défendu l'idée du « fair share » dans l'optique de retirer des dividendes de la fédération plutôt que d'en être la vache à lait (un fonctionnaire ontarien nous a fait remarquer que l'Ontario versait plus d'argent qu'elle n'en retirait de la Caisse d'assurance-chômage et cela depuis des années).

En Ontario, la question budgétaire prenait beaucoup de place, tandis que la présence de fonctionnaires fédéraux dans le même secteur d'intervention était critiquée dans la mesure où les ressources restaient insuffisantes.

Autant au Québec, on avait l'impression que le fédéral ne s'était retiré de la formation de la main-d'oeuvre que contraint et forcé (et partiellement), autant un fonctionnaire ontarien me faisait remarquer que le fédéral ne demandait pas mieux que de laisser aux provinces la formation de la main-d'oeuvre dans la mesure où il s'agissait d'un secteur trop coûteux à maintenir en ressources et en effectifs.

Ainsi, dans cette situation de chevauchement fédéral-provincial, il semble que la question des ressources et des effectifs ait pesé plus lourd en Ontario dans la stratégie des fonctionnaires provinciaux et que les conflits politico-constitutionnels aient eu plus d'importance au Québec avant l'entente d'avril 1997 (le retrait du fédéral) tandis qu'après, les problèmes avec les partenaires sont devenus plus saillants.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Les chevauchements dans le secteur de la formation de la main-d'oeuvre: les règles du jeu, l'environnement pertinent, le système d'action concret et la rationalité des acteurs

Introduction

Dans ce chapitre, nous tirons les conclusions des observations que nous avons faites sur le terrain au Québec et en Ontario en rapport avec notre hypothèse et compte tenu des pistes que nous indiquait la revue de littérature. Notre enquête sur le terrain nous a permis de découvrir comment l'environnement pertinent a permis des règles du jeu qui ont conditionné le système d'action concret: les rapports, les pratiques et les valeurs des fonctionnaires fédéraux et provinciaux. La rationalité des acteurs qui les portait à s'adapter aux changements des règles formelles a, à son tour, contribué à modifier les règles du jeu.

Notre hypothèse suggérait que les fonctionnaires fédéraux et provinciaux en situation de chevauchements dans la formation de la main-d'oeuvre avaient tendance à coopérer. Cependant, cette tendance, estimions-nous, était affectée par les conflits de juridiction entre les deux ordres de gouvernement quand ces conflits faisaient l'objet de débats publics intenses. Ces débats publics étaient particulièrement intenses durant les campagnes électorales ou référendaires.

Nous nous demandions quelles étaient les stratégies des fonctionnaires et de quelle marge de manoeuvre ils disposaient. Enfin, nous voulions savoir en quoi le cas ontarien infirmerait ou confirmerait notre hypothèse de « préférence pour la collaboration ».

En joignant les approches stratégique et néo-institutionnelle, nous avons cherché à établir si la coopération entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux en situation de chevauchement dans la formation de la main-d'oeuvre avait été affectée par les luttes politiques et constitutionnelles. Notre revue de la littérature sur les chevauchements, nous portait à croire que ceux-ci constituent un problème de gestion à éliminer. Cependant, les études de terrain que nous avons recensées nous portaient à nuancer ce jugement. Il apparaissait plutôt que les chevauchements mettaient en rapport des fonctionnaires fédéraux et provinciaux qui avaient tendance à coopérer (selon Savoie, les politiciens n'appréciaient pas toujours) sauf si le débat entre politiciens commençait à jouer un rôle important dans le secteur d'intervention qui les concernait. Cependant, le débat entre politiciens les amenait à s'affirmer sur le terrain en changeant ou en recréant des structures administratives qui leur permettaient d'occuper le secteur qu'ils se disputaient. Les fonctionnaires devaient s'adapter aux changements des règles du jeu. Notre Schéma révisé (ci-dessous) aide à préciser comment les institutions

ont conditionné les règles du jeu, tandis que les acteurs qui subissent les contraintes parviennent à influencer le système (boucle de rétroaction).

Les règles du jeu

Notre approche nous amenait à établir quelles étaient les règles formelles et informelles.

Les règles formelles donnaient l'attribution des rôles des différents acteurs et les modes de fonctionnement. Les institutions pertinentes étaient de trois niveaux: a) le système fédéral; b) le système parlementaire; c) la structure en ministères et organismes.

a) Le système fédéral

Le système fédéral amenait les chevauchements fédéraux-provinciaux comme facteur structurant. Comme nous le faisons remarquer dans notre état de la question (chapitre 1), encore fallait-il que les acteurs politiques décident qu'un secteur de chevauchement particulier fasse l'objet d'un conflit politico-constitutionnel, même après que les grands débats autour des Ententes constitutionnelles aient pris fin. Il y a, en effet d'autres secteurs, tel l'environnement, où les deux ordres de gouvernement interviennent sans qu'il y ait de conflit intense.

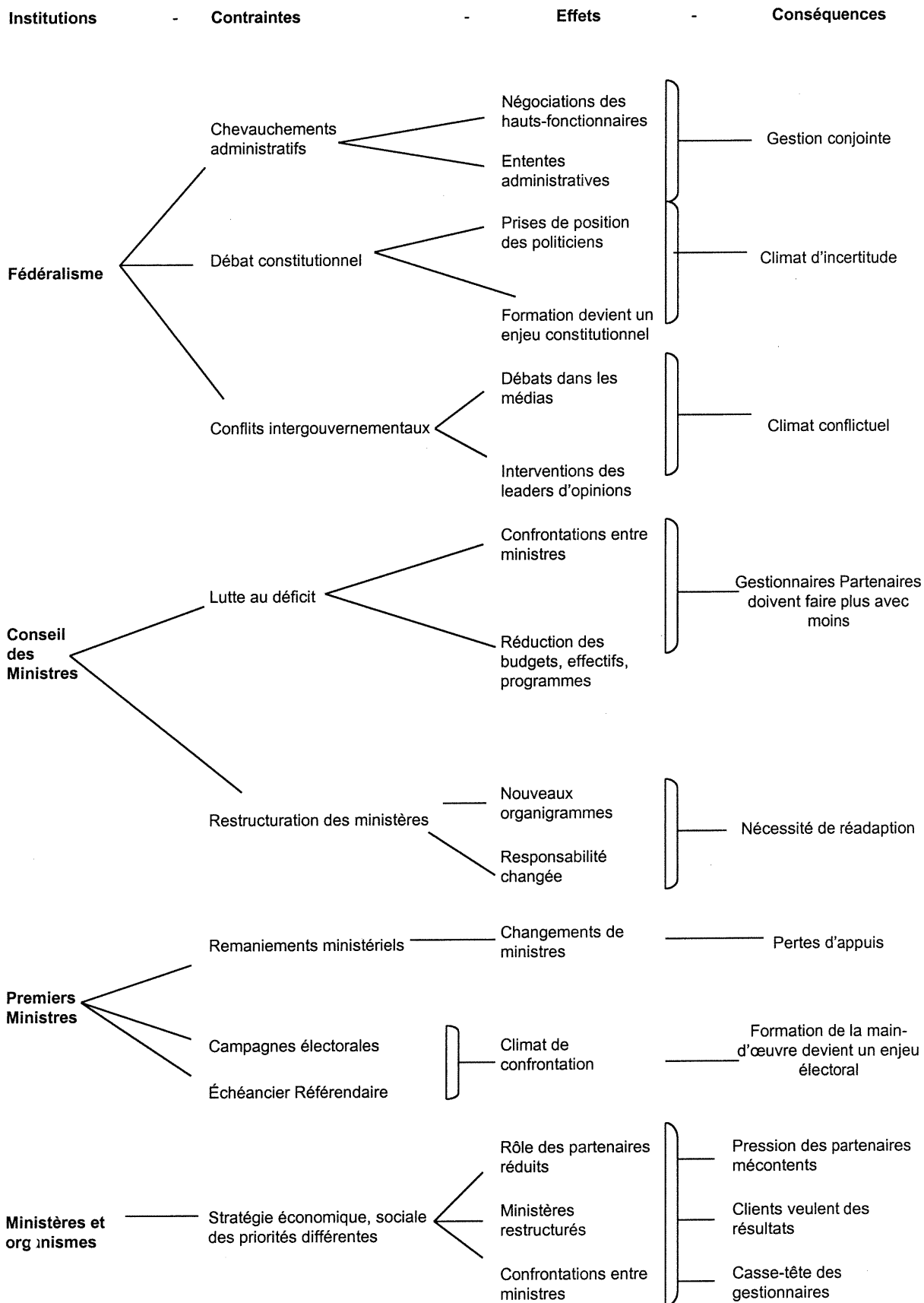
b) Le système parlementaire

Le système parlementaire, avec les ministres responsables à la tête de chacun des ministères amenait la décision par les ministres responsables en Ontario et au Québec de créer des structures telles que le COFAM et la SQDM pour s'occuper de la formation de la main-d'oeuvre. Ces décisions ont été autant un épisode de la querelle constitutionnelle entre Ottawa et les provinces, qu'une façon pour les ministres d'occuper le terrain et d'exiger le retrait du fédéral (dans le cas du Québec).

c) La structure en ministères et organismes

La structure en ministères et organismes rendait possible la création du COFAM ou de la SQDM et l'imposition aux fonctionnaires de travailler dans ce secteur en collaboration avec des partenaires. Au Québec comme en Ontario, la tentative de donner à un organisme unique la gestion d'un secteur où divers ministères voulaient s'imposer a aussi donné lieu à des conflits intragouvernementaux. Comme le suggérait un fonctionnaire du MEQ (chapitre 4), la solution choisie, dans le cas du Québec, revenait à sortir la SQDM du giron ministériel pour en faire un organisme relativement autonome. Dans une telle position, la SQDM pouvait, à la rigueur considérer les acteurs des autres ministères comme des « partenaires » parmi les autres.

Schéma révisé



Le degré de pouvoir décisionnel accordé aux partenaires extérieurs à la fonction publique a varié mais a constitué pour les fonctionnaires une contrainte avec laquelle ils ont dû composer.

Sur le plan informel, il ressortait que les fonctionnaires, souvent en contact avec les mêmes personnes en dépit des changements de structures se trouvaient un *modus vivendi* pour mener à bien la tâche qui leur incombait.

Nous savions que les chevauchements étaient causes de querelles intergouvernementales et que la formation de la main-d'oeuvre avait figuré au coeur du débat constitutionnel depuis les années soixante et plus fortement à l'époque des discussions autour de l'Entente de Charlottetown (1991-92).

Mais comme l'indiquait notamment Garth Stevenson, l'existence de chevauchements peut donner lieu à des situations où les groupes d'intérêt décident de jouer un gouvernement contre l'autre. De fait, au Québec comme en Ontario, les acteurs non-gouvernementaux ont participé ou tenté de participer à la définition des règles du jeu. Au Québec, des acteurs non-gouvernementaux comme la CSN et CPQ ont pratiquement joué un rôle d'arbitrage entre les gouvernements fédéral et provincial.

En se joignant au consensus québécois sur le retrait du fédéral de la formation de la main-d'oeuvre, ces deux acteurs se sont assuré un rôle important au sein du CA de la SQDM, tout en contribuant à la pression sur le gouvernement

fédéral qui a fini par céder. Des pré-interviews effectuées auprès de fonctionnaires fédéraux à Ottawa nous ont suggéré que du côté des hauts-fonctionnaires du moins, ce retrait se faisait à contrecœur. Comme nous l'avons vu au chapitre quatre, certains fonctionnaires fédéraux au Québec étaient convaincus que le fédéral avait un rôle à jouer dans la formation de la main-d'oeuvre et n'accepterait jamais de laisser ce secteur entièrement aux provinces.

Les règles du jeu dans la formation de la main-d'oeuvre ont donc été fortement influencées par les acteurs extérieurs à la fonction publique.

Dans le schéma révisé, la boucle de rétroaction entre les termes « pression des partenaires » et les « ministères et organismes » illustre ce fait.

Nous avons vu que la présence de chevauchements constitue une donnée du fédéralisme canadien que les acteurs peuvent utiliser à leur avantage dans leur lutte pour plus de pouvoir, d'influence ou de ressources. C'est ce que dit Gordon Brown (déjà cité au chapitre un) quand il estime que le discours sur les chevauchements n'est technique qu'en apparence mais constitue, en réalité, un discours sur le pouvoir. La présence du fédéral dans la formation de la main-d'oeuvre et sa contestation par les provinces a donné l'occasion aux groupes extérieurs à la fonction publique de faire valoir leur agenda. Elle a aussi donné l'occasion aux provinces qui le désiraient (en fait surtout le Québec) de prendre position sur la question du partage des pouvoirs entre le fédéral et les provinces.

Ce qui était vrai pour le Québec, ne l'était pas forcément pour l'Ontario où il y a eu conflit intragouvernemental mais où le conflit fédéral/provincial était, en général, moins intense.

L'environnement pertinent

Les auteurs recensés au chapitre 1 ont établi que dans les systèmes fédéraux, les conflits entre paliers décisionnels sont exacerbés: les deux niveaux de gouvernement veulent augmenter leur visibilité, leurs appuis. Nous avons vu que le gouvernement fédéral avait décidé, au début du siècle de s'impliquer dans la formation de la main-d'oeuvre (en fait dans la plupart des secteurs socio-économiques) avec l'appui des provinces, à l'exception du Québec. Puis, dans les années 80, les provinces ont commencé à vouloir gérer elles-mêmes ces secteurs et à limiter l'usage que faisait le fédéral de son pouvoir de dépenser.

Sans attendre le retrait du fédéral de la formation de la main-d'oeuvre, le Québec, l'Ontario et la Colombie Britannique ont mis sur pied leurs propres structures d'intervention. C'est pourquoi certains fonctionnaires fédéraux que nous avons interviewés estimaient que le fédéral était présent avant les provinces et qu'il était mieux organisé qu'elles sur le terrain. C'était les provinces qui dédoublaient l'action du fédéral mais dans un secteur de juridiction qu'elles lui disputaient.

Il y avait donc un conflit intergouvernemental dans sa forme classique qui devait aboutir à des ententes administratives pour assurer une gestion conjointe d'un secteur dont aucun gouvernement ne voulait sortir (en dépit des arrière-pensées que certains fonctionnaires ontariens pouvaient prêter au gouvernement fédéral).

Deux facteurs importants se sont surimposés sur ce conflit de juridiction: le débat constitutionnel et la lutte au déficit.

Haddow remarque que Bourbeau et quelques hauts-fonctionnaires autour de lui tenaient aux arrangements corporatistes dans la formation de la main-d'oeuvre et étaient convaincus qu'une telle concertation entre le public et le privé serait plus efficace à l'échelle provinciale. Il souligne également que ce sont eux qui ont réussi à mettre en route la SQDM dans une période qu'il situe en 1991-92 et qu'après le départ de Bourbeau en 1994, la SQDM n'a pas bénéficié du même appui ¹⁸⁰.

Or la période de 1991-92 correspondait au dépôt du Rapport Allaire (Rapport du Comité constitutionnel du parti Libéral) et à celui du rapport de la Commission Bélanger-Campeau (Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec), les deux recommandant (entre autres) la tenue d'un référendum. C'était aussi la période des discussions informelles de M. Bourassa

avec ses homologues provinciaux, de l'aboutissement à l'Entente de Charlottetown en 92 et du référendum qui a suivi. Bref, la SQDM a vu le jour au moment où la bataille constitutionnelle était au coeur de l'actualité et des préoccupations du gouvernement.

En Ontario, où il y avait bel et bien une position « provincialiste », la dimension fédérale-provinciale posait davantage des problèmes administratifs, de gestion des ressources que des problèmes de pouvoir politique. La mise en place, puis la dissolution du COFAM, ressemblent à autant d'épisodes des luttes qui se jouent entre la gauche et la droite, entre le milieu syndical et le milieu des affaires.

Il n'est guère surprenant de constater, justement grâce à la comparaison avec l'Ontario, qu'au Québec, la querelle constitutionnelle a eu pour effet d'occulter la dimension gauche-droite du problème. Le consensus patronal-syndical-communautaire autour de la formation de la main-d'oeuvre, qu'enviaient certains fonctionnaires ontariens, a réussi à sauver, au moins temporairement, le rôle des partenaires au sein de la SQDM.

C'est ce qui permet à Rodney Haddow de parler, comme nous l'avons vu, du succès relatif des arrangements corporatistes au Québec.

¹⁸⁰ Haddow, op.cit., 1998, pp.355-356.

Une fois qu'était effacée la dimension querelle fédérale provinciale (avec l'entente administrative de 1997), c'est la dimension néo-libéralisme contre social-démocratie qui se fait jour: tensions entre Mme Harel, social-démocrate et les partenaires (surtout patronaux) et au niveau du Conseil des ministres tensions entre Mme Harel et les ministres qui détiennent des portefeuilles économiques: les ministres Landry et Chevrette.

Haddow note que Mme Harel avait la réputation d'être défavorable à la concertation et de préférer garder le contrôle des interventions gouvernementales dans la formation de la main-d'oeuvre. Le programme du Parti québécois, élu en 1994, comportait aussi un engagement de décentraliser d'avantage les responsabilités de la SQDM pour favoriser les régions et le niveau local, ce qui aurait pour effet de retirer du pouvoir au Conseil des Partenaires. Mais ce qu'il ne mentionne pas c'est que Mme Harel a attendu décembre 1996 pour exécuter ce programme.

On peut supposer qu'elle ne l'a pas fait en 1995, parce qu'alors on était en pleine campagne référendaire et qu'il fallait conserver l'appui des partenaires.

En ce qui concerne ces derniers, Haddow remarque qu'ils étaient passés par-dessus la ministre et avaient dû faire valoir leur point de vue directement au premier ministre pour éviter de perdre le pouvoir décisionnel qu'elle voulait leur retirer.

En Ontario, où il n'y a pas de question séparatiste, mais où souffle un fort vent provincialiste, nous avons vu que l'alternance de gouvernements de droite et de gouvernements plus à gauche a donné lieu à des tentatives de restructuration que Thomas Klassen a estimé basées sur des valeurs précaires (« precarious values ») qui ne tenaient pas compte des clivages plus anciens. Ainsi à sa création, le MFP faisait face à un ministère de l'Éducation qui avait déjà un siècle d'existence comme nous l'a fait remarquée Klassen lors de l'interview. David Wolfe nous a montré comment le COFAM constituait une tentative vouée à l'échec de faire coopérer des leaders syndicaux avec les gens d'affaires qui avaient profité alternativement de l'appui d'un gouvernement avec lequel ils avaient plus d'affinités.

Enfin, les revirements successifs du gouvernement fédéral, qui non seulement insistait pour intervenir dans le secteur de la formation de la main-d'oeuvre, mais le faisait en changeant ses priorités budgétaires et administratives sans tenir compte des politiques provinciales, ont exacerbé le mécontentement des provinces.

Le système d'action concret et la rationalité des acteurs

Si les chevauchements fédéraux-provinciaux dans la formation de la main-d'oeuvre ont été surtout l'objet de conflit entre politiciens, il reste que les fonctionnaires tant québécois qu'ontariens, ont décrit avec suffisamment de

conviction les problèmes liés à la double gestion. Ainsi, force nous est de conclure que les chevauchements sont plus qu'un prétexte de disputes entre politiciens en mal de causes à défendre.

Notre enquête nous a permis d'établir qu'il y a plus volontiers et plus souvent coopération entre les fonctionnaires fédéraux-provinciaux en situation de chevauchement et que les débats politiques ont un effet inhibiteur.

Cependant, il reste vrai que les fonctionnaires passent beaucoup de temps à se rencontrer, à se coordonner, à harmoniser leurs interventions, à réajuster leurs programmes. En Ontario, comme au Québec, certains fonctionnaires provinciaux se disaient irrités de cette situation.

Au niveau intragouvernemental, nous avons vu que la confusion des mandats et des définitions avaient eu pour effet de dresser les fonctionnaires « éducateurs » contre les fonctionnaires « économistes » et cela en Ontario autant qu'au Québec. Les deux provinces ont connu, quoiqu'à des époques différentes, des conflits interministériels qui ont nécessité un arbitrage du Conseil des ministres ou du premier ministre.

Les deux provinces ont aussi en commun le fait que leur milieu de l'éducation s'entendait bien avec le gouvernement fédéral à l'époque où il était pourvoyeur de fonds.

Au Québec comme en Ontario, les fonctionnaires croyaient à leur mission et refusaient de considérer leur secteur d'intervention comme un cauchemar bureaucratique (l'expression n'est pas de nous mais d'un fonctionnaire qui s'est exclamé « ce n'est pas un cauchemar bureaucratique! »).

Quand ils décrivaient une situation idéale, la plupart des fonctionnaires se donnaient plus de moyens et estimaient que pour vraiment aider les chômeurs et les décrocheurs (les cas les plus lourds), il fallait être en mesure d'assurer un suivi personnalisé, ce que des guichets informatiques répartis sur le territoire ne feraient pas.

Il ressortait que la bonne gestion de ce secteur nécessitait un face à face avec les clients qui n'est possible que si on a les effectifs. La nécessité de personnaliser les besoins et les interventions se faisait jour en même temps que le constat d'impuissance. Dans un contexte de repli de l'État-providence, on ne pouvait pas compter sur une augmentation des effectifs, même pas sur leur maintien. La situation idéale restait à l'état d'utopie.

En Ontario, la « révolution du bon sens » avait obligé les fonctionnaires à confier les contacts directs avec la clientèle aux organismes communautaires plus à même d'assurer un service personnalisé à un moindre coût. Les fonctionnaires jouaient un rôle d'encadrement et n'avaient pas besoin d'être très nombreux pour le faire.

Du côté du gouvernement fédéral, les entrevues réalisées nous montraient qu'en 1995, les fonctionnaires pensaient que leur gouvernement ne reculerait pas, alors qu'en 1997, le repli était chose faite.

Les fonctionnaires provinciaux ontariens conservaient, toutefois, une attitude plus pragmatique que leurs collègues québécois qui se montraient attachés à l'objectif du plein emploi. Ici, la culture ambiante jouait un rôle important dans la rationalité des acteurs.

À l'intérieur des contraintes structurant leur environnement, les fonctionnaires ontarien et québécois cherchaient à se donner une marge de manoeuvre, les uns en conservant une attitude pragmatique: faisons ce qui marche; les autres en se raccrochant à un objectif rationnel: essayons de venir à bout du chômage.

Nous avons postulé que les chevauchements constituent un facteur structurant des rapports entre les acteurs et que seuls les acteurs eux-mêmes peuvent rendre compte de la façon dont se passe la double gestion qu'ils vivent au quotidien.

Dans l'article de Gordon Brown que nous avons cité dans la partie théorique, un point important mérite considération. Brown conclut qu'aucune des études qu'il a examinées ne parvient à évaluer en quoi les situations de conflit ou

de coopération rendraient les chevauchements inefficaces . Cette impossibilité, note-t-il constitue un important problème de méthode. Il estime que des démonstrations fondées sur des «preuves anecdotiques» peuvent servir à l'appui de la thèse de la coopération autant que de la thèse du conflit ¹⁸¹. Nous nous sommes donc placée à contre-pied de ce point de vue en nous fondant sur les observations de Savoie et Dupré qui nous suggéraient que les fonctionnaires ont tendance (et intérêt) à coopérer, pour proposer la thèse de la coopération à certaines conditions.

L'analyse stratégique nous porte à attacher de l'importance à la rationalité des acteurs telle qu'ils la représentent dans les interviews et non pas telle que nous la supposions au départ. Il fallait donc que les acteurs eux-mêmes établissent s'il y avait coopération ou conflit en acceptant de nous parler de leur pratique.

L'approche néo-institutionnelle nous permettait d'établir que la rationalité des acteurs était enracinée dans un contexte institutionnel qui limitait ou augmentait les possibilités, fournissait des appuis et des adversaires, des valeurs et des arguments contre eux ou en leur faveur.

Ainsi, la notion de partenariat entre les services gouvernementaux et les organismes privés ou communautaires donnait lieu à des politiques et à des

¹⁸¹ Gordon Brown, op.cit., p.31.

structures qui tout en justifiant le rôle des fonctionnaires dans la formation de la main-d'oeuvre leur donnait à résoudre un casse-tête administratif: ils devenaient imputables de dépenses et de priorités décidées et contrôlées par les partenaires.

La nécessité de réduire le déficit a aussi conduit en Ontario comme au Québec, à émasculer des initiatives : les mises à pied à la SQDM et la dissolution du COFAM devaient générer des économies.

Au niveau fédéral, on a habilement associé retrait du fédéral de la formation de la main-d'oeuvre avec resserrement de l'infrastructure bureaucratique. Ce « fiscally driven agenda » comme le formulait un fonctionnaire ontarien a sans doute été ce qui a pesé le plus après le débat constitutionnel.

Ironiquement, les gouvernements s'étaient battus autour d'un domaine d'intervention pour ensuite décider de réduire l'effort dans un secteur qui avait vu naître beaucoup d'espoir.

En définitive, les leçons qui se dégagent de notre enquête dépassent le cadre de la formation de la main-d'oeuvre: d'autres secteurs d'intervention gouvernementale donnent lieu à des restructurations et à la mise en place de partenariats, souvent pour des raisons de restrictions budgétaires¹⁸². Si la

¹⁸² Voir par exemple l'article de Christopher Bruce et de Don Woytowich dans *La prestation de rechange des services: pour une gouvernance partagée au Canada*, intitulé « Les organisations administratives déléguées: la troisième option de l'Alberta », pp.220-222, Institut d'administration publique du Canada-KPGM Centre for Government Foundation, Toronto, 1997.

capacité de collaboration et de coopération entre services administratifs d'un même gouvernement constitue déjà un sujet de réflexion, cette question prendra de l'ampleur avec le nouveau mode des partenariats vers lequel on devrait s'acheminer avec beaucoup de prudence¹⁸³.

En termes de politiques publiques, quelques leçons méritent d'être tirées de notre étude. Même si nous avons observé que les fonctionnaires ont réussi, en général, à maintenir leurs réseaux de contacts avec le temps et se connaissaient entre eux, il reste que les nombreux changements de structures ont eu un impact sur leur motivation.

Lors de la mise en place de la SQDM au Québec, nous avons vu que les fonctionnaires étaient motivés par la politique de plein emploi que cette nouvelle structure devait favoriser. Les fonctionnaires ne sont donc pas réfractaires au changement et savent s'adapter aux innovations que parfois même ils souhaitent.

¹⁸³ À cet égard, les conditions de succès pour le partenariat entre administrations publiques et secteur privé que pose Kenneth Kernaghan (« Partnership and public administration: conceptual and practical considerations » in *Canadian Public Administration*, volume 36, No 1, printemps, 1993.) devrait servir un sérieux avertissement à ceux qui seraient portés à se montrer trop enthousiastes.

Pour l'Ontario, Klassen estime que l'on n'a pas tenu compte, dans la mise en place d'un nouveau ministère de la formation professionnelle, de la juridiction fragmentée et des valeurs précaires du milieu politique¹⁸⁴.

Ce qui était une valeur précaire en Ontario, c'était sans doute l'insistance à vouloir faire coopérer au sein du COFAM des acteurs syndicaux et patronaux qui n'éprouvaient que de la méfiance les uns envers les autres. Mais c'était aussi l'insistance à faire coexister des ministères ayant des vocations similaires et dont les activités ne pouvaient pas faire autrement que d'empiéter les unes sur les autres.

Ainsi, l'insistance à faire coopérer les fonctionnaires avec des partenaires extérieurs peut se heurter à des obstacles : résistance des partenaires qui ne s'entendent pas entre eux ou ne trouvent pas leur intérêt à coopérer ou démotivation des fonctionnaires dont la faculté d'adaptation n'est pas illimitée.

Nous avons vu que les fonctionnaires tenaient à offrir de bons services à la clientèle visée par la formation de la main-d'oeuvre. Ils espéraient obtenir plus de ressources pour être en mesure de faire le suivi nécessaire des clients. Ces espoirs ont été déçus puisqu'en définitive certains programmes de formation ont été annulés.

¹⁸⁴ Thomas R. Klassen, "Organizational design and precarious values: the rise and fall of Ontario's Ministry of Skills Development", *Administration Publique du Canada*, volume 39, no.2, été 1996,

En mettant en place une structure aussi vaste et régionalisée, les décideurs politiques ont créés des attentes : non seulement les fonctionnaires s'attendaient à un effort important en vue d'arriver plus près du plein emploi, mais les partenaires espéraient aussi participer plus activement à un tel effort.

Pour l'Ontario comme pour le Québec, il semble que lorsque les décideurs veulent reprendre en main un secteur qu'ils jugent important, ils doivent tenir compte des structures existantes, des mandats déjà existants des ministères et donner le temps aux fonctionnaires de s'adapter.

En définitive, des conditions de succès d'un partenariat telles que définies par Kernaghan : délégation des pouvoirs aux partenaires, mise en commun des ressources, approche inclusive de tous les intéressés, degré de dépendance mutuelle suffisant et confiance entre les partenaires, nécessité de limiter les objectifs, formalisation du partenariat¹⁸⁵, les plus importantes n'ont pas été respectées. En Ontario, les partenaires étaient méfiants et au Québec, une véritable délégation de pouvoirs (« empowerment ») s'est heurtée au désir de la ministre et de ses fonctionnaires de conserver le contrôle. De plus, au Québec, la complexité de l'organigramme a pu laisser des doutes sur les limites du mandat de l'organisme créé.

pp.117-135.

¹⁸⁵ Kenneth Kenaghan, op.cit. pp.73-76, 1993.

BIBLIOGRAPHIE

LIVRES ET ARTICLES

- Aucoin, Peter**, *The new public management : Canada in comparative perspective*, Montréal, IRPP, 1995.
- Astley, Graham W., A. H., Van De Ven**, "Central Perspectives and Debates in Organization Theory", *Administrative Science Quarterly*, juin, 28, pp.245-273, 1983.
- Bakvis, Herman, W. M. Chandler**, *Federalism and the Role of the State*, Toronto, University of Toronto Press, 1987.
- Banting, Keith, G.**, *The Welfare State and Canadian Federalism*, Kingston, McGill-Queen's University Press, 1982.
- Beaudoin, Gérard-A.**, *Le fédéralisme au Canada : les institutions, le partage des pouvoirs*, Ottawa, Wilson et Lafleur, 2000.
- Le Partage des pouvoirs*, Ottawa, Université d'Ottawa, 1980
- "Le statu quo existe-t-il vraiment" in *La Presse*, 29 et 30 septembre, p.B3, 1994.
- Bérard, Éline, J.-M. Cousineau**, *La formation de la main-d'oeuvre au Québec: une analyse économique*, École des relations industrielles, Montréal, Université de Montréal, document 93-01, mars 1993.
- Bickerton, James, P., A. G. Gagnon**, *Canadian Politics 2*, 2^e édition, Peterborough, Ontario, Broadview Press, 1994.
- Betcherman, Gordon**, *Research Gaps Facing Training Policy-Makers*, in *Canadian Public Policy*, XIX:1:18, pp.18-28, 1993.
- "Are Canadian Firms Underinvesting in Training?" in *Canadian Business Economics*, 1:1:25-33, 1994.
- Brown, Gordon R.**, "Canadian Federal-Provincial Overlap and Presumed Government Inefficiency", in *Publius: The Journal of Federalism*, 24, pp.21-37, 1994.
- Brun, Henri, Guy Tremblay**, *Droit Constitutionnel*, Cowansville, Québec, les éditions Yvon Blais, 3^{ième} édition, 1997.
- Burelle, André**, *Le mal canadien, essai de diagnostic et esquisse d'une thérapie*, Montréal, Fides, 1995.
- Burgess, Michael, A. G. Gagnon**, *Comparative Federalism and Federation. Competing traditions and future directions*, Toronto, University of Toronto Press, 1993.

- Byers, R.B, R. W. Reford**, *Le défi canadien: la viabilité de la Confédération*, in *Institut canadien des affaires internationales*, 1979.
- Cairns, Alan C.**, "The Governments and Societies of Canadian Federalism", in *Canadian Journal of Political Science*, X:4, décembre 1977. *Constitution, Government and Society in Canada*, Toronto, selected essays edited by Douglas E. Williams, McClelland and Stewart, 1988.
- Campbell, Colin, G. Szablowski**, *The Superbureaucrats, Structure and Behavior in Central Agencies*, Toronto, McMillan of Canada, 1979.
- Chandler, William M., C. W. Zöllner**, *Challenges to Federalism: Policy-Making in Canada and the Federal Republic of Germany*, Kingston, Ontario, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1989.
- Chapman, Ralph J.K.**, "Australian Public Policy, Federalism and Intergovernmental Relations: The Federal Factor", in *Publius: The Journal of Federalism*, 20, automne, 1990.
- Cook, Curtis**, *Constitutional Predicament. Canada after the Referendum of 1992*, Québec, McGill-Queen's University Press, 1994.
- Côté, Marcel**, *Le rêve de la terre promise. les coûts de l'indépendance*, Montréal, Les éditions internationales Alain Stanké, 1995.
- Courchêne, Thomas J.**, *Social Canada in the Millenium, reform Imperatives and restructuring Principles*, Montréal, C.D. Howe Research Institute, 1995.
- Croisat, Maurice**, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Clefs, Paris, Montchrestien, 1992.
- Crozier, Michel**, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1964
 "Sentiments, organisations et systèmes", *Revue française de sociologie*, 11-12, 1970-1971.
 "The relationship between micro and macrosociology", in *Human Relations*, 25, pp.239-251, 1972.
- Crozier, Michel, E. Friedberg**, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.
- Crozier, Michel, J.-C. Thoenig**, "La régulation des systèmes organisés complexes", *Revue française de Sociologie*, XVI, pp.3-32, 1975.
- Dandurand, Pierre**, *Enjeux actuels de la formation professionnelle*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1993.
- Dion, Stéphane**, "Pouvoirs et conflits dans l'organisation: grandeur et limites du modèle de Michel Crozier", *Revue canadienne de science politique*, XV:1, mars, 1982.
 "Michel Crozier et l'étude des organisations, entrevue", *Politique*, n.12, 1986.
 "Explaining Québec Nationalism", in *The Collapse of Canada?*, R. Kent Weaver (dir.), Brookings Books, pp.77-122, 1992.

- "La décentralisation, facteur de désunion? Les enseignements de l'expérience canadienne", in *Pouvoirs locaux*, 1993.
- "Le fédéralisme fortement asymétrique: improbable et indésirable", in *À la recherche d'un nouveau contrat politique pour le Canada: options asymétriques et options confédérales*, Leslie Seidle, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, pp.133-147, 1994.
- Erhard Friedberg et l'analyse stratégique: un bilan meilleur en théorie qu'en pratique*, in *Revue française de science politique*, 1994.
- Une stratégie pour l'analyse stratégique*, in *L'analyse stratégique. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*, Colloque de Cerisy, juin 1990, Paris, Éditions du Seuil, 1994.
- "Un gouvernement de trop? Le chevauchement des compétences et la campagne référendaire" in *Opinion*, vol. 3, n.1, février 1995.
- Doquier, Gérard**, *Training for the future*, in *Canadian Business Review*, 19:6-13, été, 1992.
- Doern, Bruce G.**, *Europe Uniting: The EC Model and Canada's Constitutional Debate, The Canada Round; A Series on the Economics of Constitutional Renewal-n.7*, John McCallum, Series Editor, Montréal, C.D.Howe Research Institute, 1991.
- Downs, Anthony**, *Inside Bureaucracy*, Boston, Little Brown and Company, 1967.
- Dupré, Joseph Stefan, D. M. Cameron, G. H. McKechnie, T. B. Rotenberg**, *Federalism and Policy Development: the case of adult occupational training in Ontario*, Toronto, University of Toronto Press, 1973.
- Dupré, Joseph Stefan**, "The workability of Executive Federalism in Canada", in *Federalism and the Role of the State*, pp.236 - 258, Toronto, Bakvis et Chandler, 1987.
- Economist (The)**, "Training for Jobs", Volume 330, n. 7854, March 12th-18th, pp.19 - 26, 1994.
- Ferman, Louis A., M. Hoyman, J. Cutcher-Gershenfeld, E. J. Savoie**, *New Developments in Worker Training: A Legacy for the 1990's*, Madison, WI, Industrial Relations Research Association, 1990.
- Finkestein, Neil**, *Laskin's Canadian Constitutional Law*, cinquième édition, Volume 1 et 2, Toronto, Carswell, 1986.
- Friedberg, Erhard**, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action collective*, Paris, Le Seuil, 1993.
- Ginsberg, Eli, T. Williams**, *Does Job Training Work? The clients speak Out*, Boulder: Westview Press, 1989.
- Gremion, Catherine**, *Profession:décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Gauthier-Villars, Paris, Bordas, 1979.

- Hogg, Peter W.**, *Constitutional Law of Canada*, Toronto, The Carswell Company Limited, 1977.
- Julien, Germain, M. Proulx**, *Les chevauchements des programmes fédéraux et québécois*, École nationale d'administration publique, Québec, 1978.
 "Les chevauchements des programmes fédéraux et provinciaux: un bilan." in *Administration Publique du Canada*, volume 35, n. 3, automne, pp. 402 - 420, 1992.
- Landau, Martin**, "Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap", in *Public Administration Review*, volume 29, n. 4 (juillet-août), 1969.
 "Federalism, Redundancy and System Reliability" in *Publius*, vol. 3:2, pp.173 - 196, 1973.
- Lederman, William R.**, *The Courts and the Canadian Constitution*, Toronto, McClelland et Stewart, 1964.
- Lenihan, Donald, G. Robertson, R. Tasso**, *Canada: La voie médiane*, Montréal, Québec/Amérique, 1995.
- Leslie, Peter**, *Federal State, National Economy*, Toronto, University of Toronto Press, 1987.
- Levine, Sol, P. E. White**, "Exchange as a conceptual framework for the study of interorganisational relationships, in *Administrative Science Quarterly*, 5(4), pp. 583 - 601, 1961.
- Lindblom, Charles E.**, "The Science of Muddling Through", in *Public Administration Review*, vol. XIX, 2, printemps, 1959.
- Magnet, Joseph Eliot**, *Constitutional Law of Canada*, septième édition, Volume 1, Ottawa, Juriliber, 1998.
- March, G. James, P. J. Olsen**, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.
- March, G.J., H. A. Simon**, *Les organisations*, Paris, Dunod, 1979.
- Maxwell, Judith**, "More Carrots, Please: Education, Training and Fiscal Federalism", in *The Future of Fiscal Federalism*, Keith Banting, Douglas M.Brown et Thomas Courchène, School of Policy Study, Kingston, Queen's University, 1994.
- McGee, R. Harley**, *Getting It Right, Regional Development in Canada*, The Institute of Public Administration of Canada, Montréal, McGill – Queen's University Press, 1992.
- Moore, Milton A., J. H. Perry, I. Beach**, *Le financement de la fédération canadienne, le premier siècle*, Toronto, L'association Canadienne d'Études Fiscales, n° 43, avril 1966.
 Subventions conditionnelles Fédérales et Provinciales et programmes conjoints, 1962.

- Niskanen, William A.Jr.**, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.
- Olling, R.D., M.W. Westmacott**, *Perspectives on Canadian Federalism*, Scarborough, Ontario, Prentice-Hall, 1988.
- Orban, Edmond**, *La dynamique de la centralisation dans l'esprit fédéral en processus irréversible?*, Montréal, Québec/Amérique, 1984.
- Paquet Pierre**, "L'Évolution des politiques canadiennes et québécoises de formation des adultes depuis 1960" in *Enjeux actuels de la formation professionnelle*, Montréal, Institut québécois de recherche de la culture, pp. 225 - 257, 1993.
- Payeur, Christian**, *Formation professionnelle. éducation et monde du travail au Québec*, Montréal, les éditions Saint-Martin, 1991.
- Phidd, Richard W., G. B. Doern**, *The Politics and Management of Canadian Economic Policy*, Toronto, Macmillan of Canada, 1978.
- Powell, W. Walter, P. J. DiMaggio**, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, (eds), Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- Pross, Paul A.**, "Parliamentary Influence and the Diffusion of Power", in *Canadian Journal of Political Science*, XVIII:2, 1985.
- Purchase, Bryne B.**, *The Innovative Society, Competitiveness in the 1990's*, Policy review and outlook, Montréal, C.D. Howe Research Institute, 1991.
- Riker, William H.**, *Federalism, Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown and Company, 1964.
- Rémillard, Gil**, *Le fédéralisme canadien*, Tome I et Tome II, Montréal, Québec/Amérique, 1983.
- Rocher, François**, *Bilan québécois du fédéralisme canadien*, Montréal, VLB éditeur, 1992.
- Russel, Peter H.**, *Constitutional Odyssey. Can Canadians become a sovereign people?*, deuxième édition, Toronto, University of Toronto Press, 1993.
- Savoie, Donald**, *Federal - Provincial Collaboration: The Canada - New-Brunswick General Development Agreement*, L'Institut d'administration publique du Canada, Montréal, McGill - Queen's University Press, 1981.
- "La bureaucratie représentative: une perspective régionale" in *Revue canadienne de science politique*, XX:4, décembre, 1987
- Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions*, Toronto, University of Toronto Press, 1992.
- Séguin-Bernard, Francine, J.-F. Chanlat**, *L'analyse des organisations, une analyse sociologique, Tome I, Les théories de l'organisation*, Saint-Jean, Préfontaine, 1983.

- Selznick, Philip**, *Leadership in Administration*, California, University of California Press, 1957.
- Stevenson, Garth**, éditeur de *Federalism in Canada*, Toronto, McClelland and Stewart Inc., 1989.
- Tremblay, André**, *La réforme de la Constitution au Canada*, Montréal, Éditions Thémis, 1995.
- Trinh Thi Tuyet**, *Les pratiques de formation professionnelle au Canada et au Québec*, Travail présenté à la faculté des sciences de l'éducation de l'Université de Montréal, Montréal, décembre 1984.
- Valaskakis, Kimon**, "Un GATT de l'emploi pourrait solutionner la crise du chômage", in *La Presse*, vendredi 25 mars, 1994, p. B3.
- Waller, Harold, F. Sabetti, D. J. Elazar**, *Canadian Federalism, from Crisis to Constitution*, Lanham, MD, Center for the Study of Federalism et University Press of America, 1988.
- Watts, Ronald L.**, *Administration in Federal Systems*, London, Hutchinson Educational Ltd, 1970.
- Weaver, Kent R., B. A. Rockman**, *Do Institutions matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, Brookings Institution, 1993.
- Yanay, Uri**, "Reactions to Domain Overlap", in *Administration and Society*, volume 21, n. 3, novembre, pp. 340-356, 1989.
- Young, R.A., P. Faucher, A. Blais**, "The Concept of Province-Building: a Critique" in *Canadian Journal of Political Science*, XVII:4, décembre, pp.783 - 818, 1984.

DOCUMENTS OFFICIELS

- Allmand** (rapport), *Du travail pour demain*, groupe de travail parlementaire sur les perspectives d'emploi pour les années 1980, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981.
- Beaudoin, Gérald A. et Dorothy Dobbie**, Co-présidents, *Report of the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons: Report on a Renewed Canada*, Ottawa, Imprimerie de la Reine, 1992.
- Commission d'étude sur la formation des adultes (CEFA), (Commission Jean)**, *Apprendre. Une action volontaire et responsable*, Québec, ministère des Communications, gouvernement du Québec, février 1982. *Recherches connexes de la Commission*, Annexe 4.

- Conseil Économique du Canada**, *Éducation et formation professionnelle au Canada*, Ottawa, 1992.
- Courchêne, Thomas**, *La gestion économique et le partage des pouvoirs au Canada*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1986.
- Decima Research**, *A Report on The Labour Force Development Strategy*, Ottawa, Employment and Immigration, 1990.
- Dodge (Rapport)**, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.
- Dupré, Joseph Stefan**, "Réflexions sur l'efficacité du fédéralisme de concertation" in *Les relations intergouvernementales*, Richard Siméon, coordonnateur de la recherche, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986.
- Fletcher, Frederick J., D. C. Wallace**, "Les relations fédérales-provinciales et la formulation des politiques au Canada: une recension des études de cas" in *Le partage des pouvoirs et la politique d'État*, Richard Siméon, coordonnateur de la recherche, 1986.
- Forget, Claude E.**, "L'harmonisation des politiques" in *Le fédéralisme fiscal*, Marck Krasnick, coordonnateur de la recherche, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986.
- Gouvernement de l'Alberta**, *Improving Efficiency and Accountability: Rebalancing Federal-Provincial Spending Responsibilities*, Edmonton, 1992.
- Gouvernement du Québec**, *Québec's Traditional Stands On The Division Of Powers 1900-1976*, Québec, Ministère des affaires intergouvernementales, Éditeur officiel du Québec, 1978.
- Herperger, Dwight**, *Répartition des pouvoirs et fonctions dans les régimes fédéraux*, Institut des relations intergouvernementales, Kingston, Université Queen's, Approvisionnements et Services Canada, 1991.
- Krasnick, Mark**, *Case studies in the Division of Power*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.
- Ministère du Développement des Ressources Humaines**, *Entente de Principe Canada-Québec relative au marché du travail*, 21 avril 1997.
- Ministère de l'Éducation du Québec**, *La formation de la main-d'œuvre dans les commissions scolaires, les programmes et les mesures du gouvernement provincial et du gouvernement fédéral à l'intention de la main-d'œuvre québécoise*, document d'information, Québec, 1991.
- Ministère Emploi et Immigration Canada**, *Bulletin statistique annuel: Programme de formation de la main-d'œuvre 1980-1981*, Ottawa. *Énoncé de politique de développement de la main-d'œuvre du ministère de*

la main-d'œuvre, de la sécurité du revenu et de la formation professionnelle du Québec, Mémoire d'Emploi et Immigration Canada, Région du Québec (déposé à la Commission parlementaire de l'Assemblée Nationale chargée d'examiner l'énoncé de politique sur les sociétés de développement de la main-d'œuvre), 20 janvier, 1992.

Ministère de la main-d'œuvre, de la sécurité du revenu et de la formation professionnelle du Québec, *Rapport annuel 1990-91*, Québec, 1991.
Partenaires pour un Québec compétent et compétitif, énoncé de politique sur le développement de la main-d'oeuvre, Québec, 1991.
Portrait comparatif des dépenses au titre des programmes du marché du travail, Direction des politiques et des programmes de main-d'oeuvre et de la formation professionnelle, Québec, 1993.

Newton, Keith, *Education and Training in Canada: A Research Report*, Ottawa, Economic Council of Canada, 1992.

Riddell, W. Craig, coordonnateur de la recherche de *S'adapter au changement: l'adaptation du marché du travail au Canada*, Commission Royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services du Canada, 1986.

Secrétariat du Conseil du Trésor, *Chevauchements et dédoublements des programmes fédéraux et provinciaux, point de vue de l'administration fédérale*, Ottawa, 12 décembre 1991.

Siméon, Richard, coordonnateur de la recherche de *Les relations intergouvernementales*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Coordonnateur de la recherche de *Le partage des pouvoirs et la politique d'État*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Siméon, Richard, I. Robinson, *State, Society and the Development of Canadian Federalism*, University of Toronto Press et la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1992.

Smiley, Donald V. R. L. Watts, éditeurs de *Intrastate Federalism in Canada*, University of Toronto Press et la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Stevenson, Garth, "Le partage des pouvoirs" in *Le partage des pouvoirs et la politique d'État*, Richard Siméon, coordonnateur de la recherche,

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

Strand, Kenneth et le groupe de recherche sur l'emploi et la formation de la Colombie Britannique, *Learning and Work: The Way Ahead for British Columbians: report of the British Columbia Task Force on Employment and Training*, Victoria, The Task Force, 1991.

World Bank, *Vocational and Technical Education and Training*, International Bank for Reconstruction and Development, Washington, World Bank, 1991.

ANNEXES

ANNEXE 1 - GUIDE D'INTERVIEW ET QUESTIONNAIRE

**ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES PAR CATÉGORIE ET
PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE**

ANNEXE 1 - GUIDE D'INTERVIEW ET QUESTIONNAIRE

GUIDE D'INTERVIEW

Considérations préliminaires

Avant de commencer à poser des questions, il était établi que:

- l'interviewé(e) comprend le projet de la thèse et ses objectifs: étudier ce qui se passe sur le terrain, comprendre ses contraintes et les solutions;
- il (elle) a l'assurance que tout ce qu'il (elle) dit sera traité confidentiellement et que son nom ne sera pas lié à ses paroles;
- il (elle) accepte que l'interview soit enregistrée sur magnétophone;
- il (elle) est assurée que ce qu'il (elle) révèle ne sera répété à aucun (e) autre interviewé (e)

Nous avons procédé en posant des questions qui correspondaient à un objectif, cochant les termes appropriés dès que l'objectif était atteint.

Les objectifs

Objectif 1

Connaître la perception qu'a l'interviewé(e) de la mise en oeuvre du programme auquel il (elle) est affecté (e)

(1a) - perception de sa position

(1b) - perception des objectifs généraux du programme

(1c) - perception des moyens choisis pour atteindre les objectifs du programme

(1d) - perception des supérieurs, collègues et subalternes

(1e) - perception de la clientèle

(1f) - perception des moyens choisis pour réaliser les objectifs du programme, difficultés, contraintes et conséquences

Objectif 2

Relations avec les autres paliers de gouvernement, organismes, institutions ou secteur privé

(2a) - conflits et résolutions des conflits

Objectif 3

Y a-t-il des chevauchements ou dédoublements avec un autre palier de gouvernement ou n'importe quel autre organisme, institution, ou groupe?

Objectif 4

Perception générale de leurs possibilités d'action et de celles des autres

Effet boule de neige

QUESTIONNAIRE

Nom de l'interviewé(e)

Date de l'entrevue

Objectif 1

Question 1

Comment êtes-vous arrivé(e) à travailler dans le secteur de la formation de la main-d'oeuvre (sous-question: depuis combien de temps êtes-vous là, d'où venez-vous?)

Question 2

Est-ce que vous pensez que le programme auquel vous travaillez est bien ajusté aux besoins de la clientèle-cible?

Question 3

Est-ce que les tâches que vous effectuez quotidiennement correspondent à l'idée que vous vous en faisiez en arrivant? Certaines tâches vous ont-elles paru surprenantes? Lesquelles?

Question 4

La définition et la répartition des tâches sont-elles adéquates dans votre milieu de travail?

Sinon, que suggérez-vous pour améliorer le rendement du bureau?

Les exigences de vos supérieurs sont-elles réalistes?

Question 5

Les attentes de la clientèle sont-elles bien ajustées au travail que vous pouvez accomplir, compte tenu de la teneur du programme et des exigences de vos supérieurs?

Question 6

Les objectifs du programme sont-ils réalisables?
Sinon, comment pourrait-on les améliorer?

Question 7

Êtes-vous ou avez-vous déjà été en contact avec un intervenant d'un autre organisme oeuvrant dans le secteur de la formation de la main-d'oeuvre? D'un intervenant du secteur privé?

Quel type de contact était-ce (sous-question: Formel? Informel? Direct? Indirect? Fréquent? Rare? Quelle fréquence?) Avez-vous trouvé ces contacts fructueux? Nuisibles?

Y a-t-il des intervenants ou des organismes avec lesquels vous n'avez pas suffisamment de contact et vous souhaiteriez en avoir plus?

Question 8

Des accords ou des désaccords avec d'autres intervenants vous ont-ils servi ou nui dans vos tâches? Décrivez.

Question 9

Y a-t-il, à votre connaissance une personne qui effectue des tâches semblables, identiques ou comparables aux vôtres dans un programme de formation de la main-d'oeuvre?

Si oui, dans quel organisme, palier de gouvernement, ministère ou organisme?
Connaissez-vous personnellement cette personne?
Comment l'avez-vous découverte?

Quelles sont les ressemblances et les différences entre ce que vous faites et ce qu'elle fait?

Du point de vue de la clientèle, la présence d'autres intervenants est-elle un ajout? Une nuisance? Apporte-t-elle quelque chose? Précisez.

Est-ce qu'il y a d'autres situations comparables ou êtes-vous un cas d'exception? Précisez.

Question 10

En conclusion, dans les circonstances, quand on considère l'utilité de votre travail pour la société, êtes-vous très satisfait (e), plutôt satisfait (e), plutôt insatisfait (e), très insatisfait (e)?

Pourquoi? De quelle façon décrivez-vous ce qu'il vous est possible de faire par rapport à ce que vous pourriez faire dans une situation idéale?

Qu'est-ce qui vous paraît le plus satisfaisant dans votre travail? Le plus insatisfaisant? Êtes-vous optimiste ou pessimiste quant aux possibilités d'améliorer les choses dont vous n'êtes pas satisfait?

Avez-vous des solutions à suggérer?

Effet boule de neige

Qui me suggérez-vous de voir?

Les objectifs sont-ils tous atteints? oui___ non___

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES PAR CATÉGORIE ET PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE

(fonction et date de l'interview)

Pour l'ensemble du Canada

1 - Conseiller principal des politiques sociales au Conseil Privé du Canada (17 /8/1993);

2 - Directeur général des relations fédérales-provinciales au ministère du Développement des ressources humaines (16/9/1994);

3 - Ministre des affaires intergouvernementales et président du Conseil privé (18/6/1997);

4 - Sous-ministre au ministère du Développement des ressources humaines (11/8/1997).

Pour le Québec

Au fédéral

1 - Chef des affaires extra-ministérielles au ministère du Développement des ressources humaines du Canada (28/7/1994 et 21/5/1997);

2- Ex-sous-ministre déléguée à Emploi et Immigration et auteure du rapport CEFA (16/9/1994);

3 - Directeur des programmes de formation au ministère du Développement des ressources humaines (28/9/1995);

4 - Directeur du réseau régional de la Montérégie au ministère du Développement des ressources humaines (29/9/1995);

5 - Directeur du Centre d'Emploi Canada de Saint-Hyacinthe, ministère du Développement des ressources humaines (6/10/1995);

6 - Directeur associé Région Québec, ministère du développement des ressources humaines (13/10/1995);

7 - Chef des programmes et services d'emploi-Montréal, ministère du développement des ressources humaines (20/10/1995);

8 - Conseiller spécial au cabinet du sous-ministre adjoint, ministère du Développement des ressources humaines (21/5/1997);

9 - Sous-ministre-adjoint pour la région Québec, ministère du Développement des ressources humaines (5/6/1997).

Au provincial

1 - Directeur des politiques et programmes dans l'ancien ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu, de l'Emploi et de la Formation professionnelle (22/9/1993);

2 - Vice-président aux opérations de la Société québécoise du développement de la main-d'oeuvre (SQDM), bureau central (a été remplacé depuis la date de l'interview: 27/10/1994);

3 - Responsable de la formation professionnelle et de l'éducation des adultes, direction régionale de Montréal, ministère de l'Éducation (a pris sa retraite peu après la date de l'interview: 20/6/1995);

4 - Directeur de la planification et de l'intervention sectorielle à la SQDM-Montréal (29/6/1995 et 1/9 /1995);

5 - Directeur régional pour la Montérégie à la SQDM (3/7/1995);

6 - Directrice du support aux régions et de la gestion du réseau au bureau central de la SQDM (a temporairement remplacé Duc Vu après l'interview: 17/7/1995);

7 - Directeur des opérations pour la SQDM à Laval, région Laval-Laurentides-Lanaudière (8/8/1995);

8 - Directeur régional pour la région de Laval-Laurentides-Lanaudière à la SQDM (12/10/1995);

9 - Directeur régional pour la région de Montréal à la SQDM (1/12/1995 et 4/6/1997);

10 - Sous-directeur régional pour la sous-région de Longueuil, région Montérégie (20312/1995);

11 - Vice-président à la planification et au développement de la SQDM, bureau central, (15/11/1996).

Secteur paragouvernemental, non-gouvernemental et privé

1 - Directeur du Regroupement des collèges du Montréal Métropolitain (RCMM) (27/6/1995);

2 - Directeur de la formation professionnelle aux jeunes et aux adultes à la Commission des écoles catholiques de Montréal (CECM) (17/8/1995);

3 - Membre du Conseil Régional de la SQDM-Montréal et directeur général du CEGEP André-Laurendeau (26/10/1995);

4 - Président du Conseil Régional de la Montérégie (SQDM-Montérégie) et représentant de la CSN (9/11/1995);

5 - Adjointe au directeur général de la Fédération des CEGEP (17/11/1995);

6 - Directrice du service pédagogique du Collège O'Sullivan (6/12/1995);

7 - Président de la Confédération des Syndicats Nationaux (CSN) (26/6/1997);

8 - Président démissionnaire du Conseil du Patronat du Québec (CPQ), (26/6/1997)

Pour l'Ontario

Au fédéral

- 1 - Responsable du bureau central du ministère du développement des ressources humaines en Ontario (23/7/1997);
- 2 - Directrice du bureau du Human Resource Center du Nord de Toronto, ministère du Développement des ressources humaines (7/8/1997);
- 3 - Directrice générale de la prestation des services pour l'agglomération urbaine de Toronto au ministère du Développement des ressources humaines (7/8/1997);
- 4 - Directeur des programmes de formation pour la Région Ontario au ministère du Développement des ressources humaines (8/8/1997);

Au provincial

- 1 - Responsable des programmes de préparation au travail au ministère de l'Éducation et de la formation (21/7/1997);
- 2 - Conseiller des politiques de développement de l'emploi, de la formation et du travail au ministère de l'Éducation et de la formation (22/7/1997);
- 3 - Responsable des services de soutien à l'emploi au ministère de l'Éducation et de la formation (22/7/1997);
- 4 - Directeur des politiques de la planification et de la recherche du ministère de l'Éducation et de la formation (5/8/1997);
- 5 - Co-président du Comité responsable des Conseils Régionaux de l'Ontario au ministère de l'Éducation et de la formation (6/8/1997);

Secteur paragouvernemental et privé

1 - Professeur à Massey College et ancien fonctionnaire de carrière, notamment analyste de politique au ministère de l'Éducation (21/7/1997);

2 - Professeur associé au département de science politique de l'Université de Toronto et ancien membre du cabinet de Bob Rae à titre de responsable des politiques de formation (24/7/1997);

3 - Directeur de la recherche à l'Association des Collèges de l'Ontario (6/8/1997).

TOTAL DES INTERVIEWS

Au Québec:

Fonctionnaires fédéraux	9
Fonctionnaires provinciaux	11
Acteurs non-gouvernementaux	8
Total :	<u>28</u>

En Ontario:

Fonctionnaires fédéraux:	4
Fonctionnaires provinciaux	5
Acteurs non-gouvernementaux:	3
Total:	<u>12</u>

Pour l'ensemble du Canada: 4

Grand Total: 44