Document généré le 1 juin 2025 01:57

Relations industrielles
Industrial Relations

Pénuries et carences. Travailleurs qualifiés et emplois durant les années 80, Rapport du Conseil économique du Canada, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1982, 141 pp, ISBN 0-660-90874-3.

Gérard Bélanger

Volume 37, numéro 3, 1982

URI : https://id.erudit.org/iderudit/029288ar
DOI : https://doi.org/10.7202/029288ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (imprimé)
1703-8138 (numérique)

Découvrir la revue

Citer ce compte rendu

Bélanger, G. (1982). Compte rendu de [*Pénuries et carences. Travailleurs qualifiés et emplois durant les années 80,* Rapport du Conseil économique du Canada, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1982, 141 pp, ISBN 0-660-90874-3.] *Relations industrielles / Industrial Relations*, *37*(3), 704–709. https://doi.org/10.7202/029288ar

Tous droits réservés © Département des relations industrielles de l'Université Laval, 1982

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

RECENSIONS
BOOK REVIEWS

Pénuries et carences. Travailleurs qualifiés et emplois durant les années 80, Rapport du Conseil économique du Canada, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1982, 141 pp., ISBN 0-660-90874-3.

Publié au moment où le taux de chômage au Canada est à un niveau record pour la période d'après-guerre à la suite d'une hausse marquée de 50 pour cent en l'espace de dix mois, le Rapport du Conseil sur le marché du travail durant les années 80 suscite l'intérêt du lecteur même non spécialisé par son actualité. Toutefois, ce développement conjoncturel réduit considérablement l'impact de l'idée centrale du rapport, la «concomitance du chômage et des pénuries d'effectifs qualifiés qui rend si inquiétante la situation actuelle de l'emploi». Ces pénuries toucheraient tout particulièrement les secteurs des mines et de la fabrication, précisément ceux où l'emploi a le plus baissé au cours des derniers mois.

Suivant la présentation maintenant habituelle de ces rapports, le dernier chapitre est normatif et il fournit les conclusions et recommandations, ici toutes unanimes, des membres diversifiés du Conseil économique du Canada mais avec une représentation syndicale toujours absente. De leur côté, les chapitres précédents sont beaucoup plus analytiques et vulgarisent en très grande partie les recherches économiques du personnel qui servent de base à la rédaction du rapport. Malheureusement, cette division dans la présentation qui réserve le dernier chapitre aux recommandations entraîne infailliblement (mais ici moins que dans d'autres rapports) des recommandations qui ne sont basées sur aucune analyse préalable. C'est ainsi que le Conseil recommande «que le Canada ratifie la convention (numéro 140) de l'Organisation internationale du travail concernant les congés d'étude payés et que le gouvernement fédéral et les provinces, de concert avec les représentants de l'industrie et des travailleurs, déterminent les modalités requises pour sa mise en oeuvre». Le rapport ne dit nulle part le contenu de cette convention, n'y étudie l'impact des différentes modalités d'application.

Ce document peut être divisé en quatre sections bien distinctes que nous résumerons en citant abondamment le rapport. La première section, qui comprend les deux premiers chapitres, sert d'introduction aux questions traitées et donne une information générale sur l'évolution du marché du travail. Ainsi, «la population active qui s'est accrue en moyenne à un taux de près de 3% l'an au cours des années 60 et 70, ne progressera au cours de la décennie actuelle qu'à un rythme annuel de près de 2%». De plus, «en 1966, les personnes de 15 à 24 ans représentaient 24.2% des actifs; les hommes de 25 ans et plus, 55%; et les femmes de 25 ans ou plus, 31.3%. En 1981, ces pourcentages étaient respectivement de 26.2%, de 45.2% et de 40.7%.»

Dans cette section comme dans l'ensemble du rapport, il n'est nullement fait mention de la croissance plus grande de l'emploi à temps partiel que de l'emploi à temps plein. Ceci a revêtu une importance considérable au Québec depuis les dernières années. Entre mai 1977 et mai 1982, il s'est en effet créé 37 000 emplois au Québec, le résultat d'une perte de 44 000 emplois plein temps et un gain de 81 000 emplois à temps partiel. Le temps partiel totalisant 9.0% des emplois il y a cinq ans contre 12.17% aujourd'hui. De plus, le rapport ignore totalement le tra-

vail non officiel ou non comptabilisé (le travail au noir) et ne réfère qu'une fois à l'impact de l'action syndicale.

Beaucoup de travaux sur le marché du travail utilisent le terme «segmentation». C'est ainsi que ce rapport affirme: «De plus, peu importe que ces problèmes (du marché de l'emploi) soient d'origine conjoncturelle ou structurelle, ils frappent les actifs de façon inégale, parce que la «segmentation» est une caractéristique majeure du marché du travail canadien. Elle se retrouve sous la forme de disparités entre les régions, entre les secteurs d'activité et entre les professions, ainsi qu'entre hommes et femmes de différentes tranches d'âge.» Analogiquement, la présence d'un écart dans les taux d'intérêt sur les obligations des différentes provinces ne permet cependant pas de conclure que le marché du capital est «segmenté» au Canada. À mon avis, ce concept exagère l'absence (ou la présence très réduite) de la substitution possible entre les différentes caractéristiques des travailleurs. D'ailleurs, ce rapport insiste sur ces substitutions au moment d'analyser les programmes de création d'emploi en indiquant qu'«il faut tenir compte de l'effet net sur l'emploi, lequel est difficile à évaluer en raison de «déplacements» possibles (c'est-à-dire qu'une création d'emplois peut provoquer une diminution de l'emploi ailleurs)...»

La deuxième section du rapport forme une prévision du marché du travail principalement pour la période 1981-85. Malgré ce court horizon, le Conseil tire cette première conclusion fort honnête de ses projections de la demande et de l'offre de main-d'oeuvre: «Il importe d'abord de réitérer que les faiblesses qualitatives des données sur les professions et de l'art de la prévision ne nous permettent pas d'identifier de manière très détaillée les zones où surgissent les difficultés.»

Du côté de la demande de main-d'oeuvre, le Conseil fournit des estimations par profession des pénuries et aussi de la croissance de l'emploi. Les méthodologies prévisionnelles adoptées sont simples. Comme l'enquête sur les postes vacants a été discontinué en 1978 en raison d'importantes lacunes, le rapport obtient des estimés de l'ensemble des postes vacants en appliquant à des projections de Candide une relation estimée entre le taux des postes vacants et le taux de chômage. Ce total est alors désagrégé par profession «à partir des ventilations observées de 1971 à 78». Malgré la simplicité méthodologique des estimés et l'imprécision des concepts de postes vacants et de pénuries sans référence à un système de prix, il est difficile de résister à ne pas mentionner les résultats: «... il est intéressant de noter que plusieurs des professions à forte croissance de postes vacants correspondent à celles qui risquent également de connaître des pénuries de travailleurs qualifiés, suivant les résultats de l'Enquête sur les ressources humaines. C'est le cas des architectes et des ingénieurs, des autres travailleurs en architecture et en ingénierie, des usineurs de métaux, des façonneurs et formeurs de métal, à l'exception des usineurs et d'un certain nombre de catégories de travailleurs spécialisés dans la fabrication, l'assemblage et la réparation de produits métalliques, d'appareils électriques et électroniques, d'articles en bois, en caoutchouc et en plastique. Selon la même enquête, des problèmes du même genre surgiront chez les analystes et programmeurs en informatique et travailleurs assimilés.»

Très peu de résultats intéressants peuvent être tirés des prévisions de la croissance de l'emploi par profession. Elles originent de la configuration suivante de l'emploi par grand secteur d'activité, qui prolonge d'ailleurs les tendances: «dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche et du piégeage il y aura diminution du monbre d'emplois, tandis que la fabrication affichera une croissance modérée. Par rapport à l'ensemble des secteurs, toutefois, l'emploi manufacturier fléchira légèrement. Dans le secteur des services, l'emploi continuera de croître, à la fois en termes absolus et en termes relatifs.»

Les prévisions du chapitre de l'offre de main-d'oeuvre «traduisent surtout la très forte influence que les facteurs démographiques exerceront sur la population active au cours des

années 80. La baisse du groupe des jeunes, l'arrivée à l'âge adulte de la génération d'après-guerre et la montée continue du taux d'activité des femmes, tout cela étant conjugué à une stabilité relative des ventilations professionnelles au sein de chaque groupe démographique», cette dernière hypothèse pouvant être rationalisée par la brièveté de la période prévisionnelle, de 1980 à 1985. Même si ce n'est qu'un facteur parmi plusieurs qui modifient les taux de participation, ce chapitre illustre très bien, par la simulation du cas d'une famille mono-parentale avec deux jeunes enfants, la baisse appréciable du revenu d'emploi compte tenu des programmes de transferts et du régime de l'impôt sur le revenu. «... les résultats révèlent des taux effectifs d'imposition très élevés jusqu'à ce que le revenu atteigne environ $8 000. (en 1979), soit le niveau auquel cesse l'admissibilité aux prestations d'assistance sociale, non pas à cause de la mesquinerie du système, mais parce que ces programmes doivent avoir pour cibles les groupes qui en ont le plus besoin.»

La troisième section du rapport conserve une portée beaucoup plus analytique et comprend trois chapitres qui étudient successivement les pénuries des travailleurs qualifiés, les caractéristiques des «sous-emplois» et enfin les processus d'ajustement du marché du travail. Nous essaierons ici de résumer les idées principales.

Les données du chapitre sur les pénuries proviennent d'une enquête entreprise par le Conseil à la fin de 1979 avec un échantillon d'environ 1 400 établissements dont «49% ont signalé des difficultés de recrutement entre 1977 et 1979 en raison du manque de travailleurs compétents. De plus, 13% prévoyaient des problèmes similaires dans les années 1980 à 1984». Parmi les secteurs de l'économie, les mines et la fabrication sont particulièrement touchées. Ce sont principalement les emplois de transformation et, à un degré moindre des cadres ou de personnel professionnel, tout particulièrement dans les sciences et dans l'ingénierie, qui montrent des difficultés d'embauche.

Le rapport trouve plusieurs facteurs pour expliquer les carences de main-d'oeuvre spécialisée en une «période de conjoncture anémique». Avec raison, le Conseil insiste sur l'importance de l'immigration par le passé comme source de main-d'oeuvre qualifiée. «Ainsi, les données des recensements indiquent qu'à partir de 1941, une proportion toujours de plus en plus faible des ajusteurs-outilleurs était d'origine canadienne, de sorte qu'en 1971, 54% d'entre eux étaient venus d'autres pays. Une enquête menée auprès de 61 entreprises ontariennes en 1976 et 1977 a permis de constater que 27% seulement de leurs effectifs qualifiés étaient nés au Canada. Deux autres études ont indiqué que la plupart des ouvriers hautement qualifiés dans l'usinage des métaux avaient été formés à l'extérieur du Canada.» De même, selon le recensement de 1971, 65.3% des médecins de sexe masculin pratiquant au Canada étaient nés au Canada. En 1961, ce pourcentage était de 76.1%.

Dans une petite économie ouverte, l'immigration devient une source importante d'ajustement aux déséquilibres du marché du travail. Parallèlement, à l'affectation de la production où le refus du libre échange avec l'étranger donne naissance à la formulation de politiques de stratégie industrielle ou de «rationalisation de la production», le refus de recourir à la «pompe» de l'immigration donne naissance aux recommandations favorables à des politiques de planification de main-d'oeuvre comme c'est le cas pour ce rapport. Vraiment le Conseil aurait dû davantage analyser l'ajustement par l'immigration au lieu de conclure: «Les pénuries de main-d'oeuvre indiquent aussi qu'il faudrait améliorer la prévision des conditions du marché du travail et essayer surtout d'établir des projections régionales de l'offre et de la demande ventilées par profession.»

Une autre raison des pénuries sélectives de main-d'oeuvre provient selon le rapport des problèmes liés à la formation professionnelle au Canada: «La piètre performance du Canada en matière d'apprentissage et d'autres moyens de formation professionnelle est attribuable à

une vision socio-culturelle qui survalorise les professions et les carrières de cols blancs et dévalorise les emplois de cols bleus, même ceux qui sont hautement spécialisés. Cette attitude sociale très prononcée, renforcée par un système scolaire fortement subventionné et très axé sur les disciplines plus théoriques, a incité très peu de jeunes Canadiens à s'orienter vers les métiers de cols bleus. D'ailleurs, en l'absence d'une tradition fondée sur la contribution du maître-artisan, la formation professionnelle — et, partant, l'apprentissage — a d'abord été au Canada une forme de politique de bien-être social; même si cette perception s'est ensuite estompée quelque peu, l'apprentissage n'a pas encore échappé entièrement à cette «tare».»

Les deux dernières causes des pénuries sélectives mentionnées par le Conseil sont la structure de la rémunération professionnelle et les entraves à la mobilité interprovinciale des travailleurs. Au sujet du premier point, «des données empiriques (sic)... indiquent que les taux relatifs de rémunération, dans de nombreuses professions où il y a actuellement pénurie, ont subi un infléchissement au cours de la dernière décennie».

Le rapport contient un intéressant chapitre sur l'étude statistique des chômeurs ou mieux des «sans emploi» de 1980. Le phénomène global du chômage apparaît caractérisé par des flux d'entrée et de sortie considérables puisqu'environ 55% des séjours en chômage n'ont pas duré plus d'un mois et par un groupe restreint de personnes qui doit en supporter le fardeau puisque les périodes de chômage d'une durée supérieure à six mois ne représentent que 4.9% de toutes les périodes, mais 21% du chômage global au Canada. Ce dernier pourcentage est encore beaucoup plus élevé si l'on tient compte des personnes en chômage pour plus d'une période; en effet, les chômeurs de plus de six mois au cours de l'année 1979 représentaient 16.2% des chômeurs mais 45.1% du chômage global.

L'importance du «sans emploi» surtout celui de longue durée est sous-estimée par les taux de chômage officiels. En effet, une forte proportion de séjours en chômage — 44% au Canada, 53% chez les femmes et 50% au Québec en 1980 — se terminent non pas un emploi mais sur le retrait du marché du travail. «Malheureusement, on ne comprend pas encore très bien la nature des sorties ni les motifs derrière ce comportement.» De plus, comme les abandons de recherche d'emploi sont relativement plus nombreux dans les régions où la conjoncture de l'emploi est moins favorable, les écarts interrégionaux de taux de chômage sont donc sous-estimés par les données publiées.

Le chapitre suivant, le dernier de la troisième section, porte sur le rôle de certains facteurs dans l'allocation de la main-d'oeuvre. Entre 1975 et 1978, même si 45% des chômeurs avaient perdu leur emploi, il s'en trouvait une forte proportion qui l'avaient quitté volontairement (25%) ou qui réintégraient le marché du travail après une période d'absence (24%). «La catégorie des chômeurs volontaires semble d'ailleurs sensiblement plus importante au Canada qu'aux États-Unis, ce qui est peut-être attribuable aux dispositions plus généreuses du régime canadien d'assurance-chômage, qui donnent ainsi aux chômeurs une plus grande possibilité de rechercher un emploi plus productif.»

Comme il a été déjà indiqué, le rétrécissement des écarts salariaux interprofessionnels est l'une des causes avancées par le rapport pour expliquer les difficultés d'embauche qu'ont rencontrées les employeurs. Le Conseil montre en effet «que les professions hautement spécialisées ont marqué (au cours des années soixante-dix) une tendance constante ou décroissante (de leur rémunération) par rapport à la moyenne canadienne, alors que les emplois moins spécialisés ont enregistré une hausse» et «que l'action syndicale a contribué à accélérer la compression des écarts, puisque, dans chacun des emplois spécialisés retenus, la différence est nettement plus faible chez les travailleurs syndiqués». Ceci est la seule référence à l'action syndicale dans ce rapport sur le marché du travail. De plus, il ne faut pas oublier qu'une baisse relative de la

rémunération des personnes spécialisées, qui se poursuit d'ailleurs depuis les années trente, n'implique pas nécessairement une baisse de la rentabilité de la spécialisation, qui repose sur l'écart absolu des salaires actualisé en relation avec les coûts de la spécialisation.

Du côté de la mobilité interprovinciale, le rapport mentionne le renversement de signe de la migration nette des trois provinces maritimes (à l'exception de Terre-Neuve) et de l'Ontario pour la décennie soixante-dix par rapport aux années soixante. L'Ontario est devenu déficitaire et les trois provinces maritimes eurent une migration nette positive au cours de la dernière décennie. Il faut toutefois éviter de trop mettre en évidence ces changements dans les signes de la migration nette. En effet, malgré que les trois provinces maritimes eurent entre 1971 et 1976 une migration nette positive contrairement à l'Ontario et aussi que les taux de fécondité y soient plus élevés, l'augmentation de la population de la province de l'Ontario fut de 7.3 pour cent au cours de cette période contre des taux de croissance de 5.9 à l'Île du Prince-Édouard, 5.0 en Nouvelle-Écosse et 6.7 au Nouveau-Brunswick. Ce paradoxe trouve sa solution dans la migration internationale où l'Ontario attire plus de la moitié des immigrants venant au Canada.

L'information «lubrifie» les mécanismes d'ajustement du marché du travail. À cet égard, le Conseil affirme «qu'il y a d'importantes lacunes en matière d'analyse et de diffusion des données». De même «parmi les demandeurs d'emploi inscrits au CEC (aux Centres d'emploi du Canada), 62% ne reçoivent aucune offre d'emploi par leur entremise et seulement 18% sont effectivement placés par les CEC».

Plus récemment comme instruments de lutte au chômage, les gouvernements ont utilisé des programmes de création directe d'emplois dans les secteurs public et privé, comme les programmes PIL et de crédit d'impôt à l'emploi. Même s'il avance différents estimés, le rapport est très conscient des importantes embûches qu'affronte toute évaluation le moindrement sérieuse de ces programmes. «La question primordiale, évidemment, est de savoir dans quelle mesure ces programmes ont été efficaces. Divers facteurs entrent en jeu ici, tant pour les programmes destinés au secteur public qu'au secteur privé. Il faut d'abord tenir compte de l'effet net sur l'emploi, lequel est difficile à évaluer en raison de «déplacements» possibles (c'est-à-dire qu'une création d'emplois peut provoquer une diminution de l'emploi ailleurs) et, dans le cas du secteur public à cause de la substitution fiscale (lorsqu'un organisme public substitue des subventions à un pourcentage donné de ses dépenses salariales normales, ce qui libère des fonds pour le remboursement de la dette, la diminution des emprunts ou des impôts ou l'accroissement d'autres dépenses). En deuxième lieu, il faut aussi déterminer si ces programmes se comparent avantageusement à d'autres mesures créatrices d'emplois. Troisièmement, l'évaluation de leur efficacité devrait idéalement tenir compte des liens avec d'autres mesures publiques de stimulation de l'emploi dans les régions, par exemple, car les deux types d'intervention peuvent être complémentaires ou entrer en conflit. Autre aspect à considérer, mais souvent négligé, la création directe d'emplois peut mener à des distorsions à long terme si elle nuit au progrès technologique, par exemple, ou si elle subventionne des entreprises inefficaces.»

La quatrième section de ce rapport inclut les deux derniers chapitres et est centrée sur l'intervention gouvernementale sur le marché du travail. Après avoir analysé très superficiellement la base de l'intervention gouvernementale, l'avant-dernier chapitre se caractérise par une appréciation très négative des programmes fédéraux de formation professionnelle. Le problème «le plus évident est sans doute l'incapacité du système à produire les travailleurs qualifiés dont a besoin l'économie. Le coût des activités de formation financées par Ottawa approche le milliard de dollars, mais cette somme considérable ne semble pas avoir contribué à corriger les graves déséquilibres auxquels nous sommes confrontés... L'incapacité relative du système à satisfaire aux besoins en main-d'oeuvre est attribuable à deux facteurs principaux. En premier

lieu, il n'est pas évident que les formations subventionnées par l'État, notamment dans le cadre des programmes relevant de la Loi sur la formation professionnelle des adultes, visent d'abord à répondre à ces besoins. Deuxièmement, même si cela avait été leur but premier, les données disponibles ne permettent guère de prévoir ces besoins de façon précise.»

Avant de résumer les conclusions du rapport, il est intéressant de remarquer qu'encore aujourd'hui, après près de vingt ans d'existence, le Conseil adopte une approche très traditionnelle pour analyser l'intervention gouvernementale. La morale économique, basée sur le concept d'efficacité propose des règles à l'État bienveillant pour maximiser le gâteau collectif. Si l'intervention gouvernementale est demandée par l'efficacité économique, pourquoi y a-t-il si peu de politiques qui répondent aux conditions d'efficacité? La science économique n'aurait-elle pas développé une morale qui tourne à vide, c'est-à-dire des règles pour jouer au bridge lorsque c'est à une partie de poker qui se joue par les processus politiques? Alors, il est plus facile de comprendre pourquoi depuis plusieurs années les programmes de formation ont été concentrés dans des régions qui offrent des possibilités d'emploi plutôt restreintes et deviennent alors une mesure pour réduire les disparités régionales dans les taux de chômage officiels au lieu de réduire les «pénuries» qui auraient surgi dans les provinces de l'Ouest.

Pour conclure, nous présentons un bref résumé des recommandations du rapport. Au sujet de la formation professionnelle, le Conseil voudrait la création de conseils locaux de formation incluant des représentants des travailleurs, des entrepreneurs, des gouvernements et du milieu enseignant et ayant pour mandat d'identifier les besoins en formation et de mettre sur pied les programmes pour y répondre. De plus, l'aide publique à la formation en cours d'emploi devrait être concentrée sur des programmes de niveau élevé et de longue durée visant les professions techniques et les métiers et le gouvernement fédéral devrait aussi accroître considérablement la portée et les crédits du programme de «Formation des femmes dans des emplois traditionnels».

Au sujet de l'information, le Conseil recommande la création d'un institut de recherche indépendant pour mettre sur pied et coordonner un réseau d'information sur les ressources humaines et aussi une production par les gouvernements de statistiques plus détaillées principalement par profession. Enfin, au sujet des programmes de création d'emploi, le Conseil recommande au gouvernement fédéral, premièrement d'instituer un programme de création directe d'emplois dans le secteur privé, qui serait de courte durée, fondé sur la formule des crédits d'impôt à l'emploi et destiné aux groupes de la population qui doivent supporter une part disproportionnée du fardeau du chômage et aussi de mettre en place les mécanismes administratifs nécessaires à l'établissement d'un système comportant des subventions directes à la création d'emplois, qui seraient versées aux entreprises du secteur privé.

Le Conseil n'a toutefois pas jugé approprié de recommander aux gouvernements de réduire leurs diverses politiques qui sont destructrices d'emploi.

Gérard BÉLANGER

Université Laval

L'Église d'ici et le social 1940-1960, 1. La Commission sacerdotale d'Études sociales, par Jacques Cousineau, s.j., Montréal, Les Éditions Bellarmin, 1982, 287 pp., ISBN 2-89007-462-5.

Cet ouvrage est le premier d'une trilogie que se proposait l'auteur pour exposer le rôle qu'a joué l'Église au Québec dans le domaine social au cours de la période qui a précédé la «révolution tranquille». Il est consacré à la