

PRÉSENTATION : POUR UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE ET FLEXIBLE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU

GÉRARD BOISMENU

Présentation devant le Comité permanent du perfectionnement des ressources humaines, Chambre des Communes, Ottawa, le 10 mars 1994.

PRÉSENTATION : POUR UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE ET FLEXIBLE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU

LE PRÉSIDENT

Le prochain témoin est M. Gérard Boismenu du Département de science politique de l'Université de Montréal.

Monsieur Boismenu, vous nous avez donné un mémoire et il a été distribué. Je vous cède la parole.

M. GÉRARD BOISMENU

Premièrement, j'aimerais dire que j'ai reçu avec beaucoup d'intérêt l'invitation à venir présenter quelques réflexions sur la réforme de la sécurité du revenu. C'est avec plaisir que je suis ici ce matin, en cette journée printanière.

J'ai préparé un mémoire malgré le temps très court dont je disposais. On y trouve donc probablement un certain nombre d'imperfections, à la fois dans la forme et dans le fond.

Je voudrais souligner certains points majeurs dont il faut discuter, à mon avis, à cette étape-ci de la préparation de la réforme de la sécurité du revenu.

Il importe d'ouvrir largement une discussion allant au-delà des mécanismes des programmes, du moins à ce stade-ci, de poser la question des principes sous-jacents à un système de sécurité du revenu et de discuter de la place du système de sécurité du revenu en fonction

d'un modèle de développement socio-économique qu'on voudrait se donner.

Je vais plaider pour une vision que je qualifierais de systémique de la sécurité du revenu. Pour moi, quand on parle de sécurité du revenu, il ne s'agit pas de mécanismes à côté ou en dehors de l'économie, mais plutôt de formes institutionnelles qui sont partie intégrante des relations économiques et du modèle de croissance.

Si on veut parler d'un modèle de croissance pour les années à venir, il faut mettre l'accent sur la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée, ce qu'on appelle aussi l'emploi à haute valeur ajoutée.

Or, la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée nécessite un certain nombre de choses, notamment des infrastructures et des politiques publiques conséquentes de formation générale et de recherche scientifique, ainsi qu'une implication des entreprises dans l'institution d'un système de formation professionnelle et de perfectionnement continu. Enfin, je crois qu'il serait souhaitable d'avoir des relations professionnelles, c'est-à-dire des relations de travail qui rendent possibles les stratégies industrielles de modernisation et de développement de l'emploi à haute valeur ajoutée.

Ces relations professionnelles devraient être marquées davantage par une coopération entre les acteurs consentie de part et d'autre plutôt que par des méthodes qui seraient marquées de l'arbitraire ou de la confrontation.

Il y a peut-être lieu de parler de la nécessité d'un pacte social avec la main-d'œuvre, qu'elle soit syndiquée ou non, qu'elle soit active la main-d'œuvre, qu'elle soit syndiquée ou non, qu'elle soit active ou non.

Donc, il faut essayer d'entreprendre une réforme en gardant à l'esprit la notion d'une relation vertueuse du système de sécurité du revenu avec la croissance économique. Pour cela, il faut établir des relations de complémentarité avec l'organisation des systèmes éducatifs et avec l'avancement de formes de coopération dans les relations de travail.

Certes, au-delà de ces grands principes, on peut mentionner qu'il y a des contraintes et une marge de manœuvre relativement limitée.

Ici, il faut avoir deux notions du temps, une notion du temps court et une notion du temps long, et prendre des décisions en fonction de ces deux temps. On prend les décisions aujourd'hui, mais en gardant à l'esprit la perspective de développement pour les années futures. Les décisions qui ont pour seule perspective les contraintes du temps présent peuvent hypothéquer ou compromettre définitivement des réformes capables de soutenir un modèle de développement non seulement viable, mais performant pour les années futures. Il faut donc garder à l'esprit l'impératif de subordonner la contrainte immédiate aux innovations nécessaires pour s'engager dans un modèle de développement qui soit porteur pour l'avenir.

Je dirais aussi que, pas plus que les contraintes budgétaires, qui sont réelles, la continentalisation ne nous condamne à adopter une réforme de sécurité du revenu qui tournerait le dos à un certain nombre de valeurs importantes : valeurs de solidarité sociale et régionale, valeurs de droits collectifs, valeurs de responsabilité des pouvoirs publics dans l'avancement de la justice sociale, toutes des valeurs qui ont distingué l'État-providence canadien de celui des États-Unis.

Je vais maintenant parler davantage de la sécurité du revenu au Canada, soit l'assurance-chômage et l'aide sociale, et je ferai quelques remarques sur la formation professionnelle.

Pour ce qui est de l'assurance-chômage, les mesures restrictives que l'on a annoncées dernièrement et qui, déjà, avaient eu cours dans les années antérieures auront pour effet, comme c'est le cas depuis le milieu des années soixante-dix, de déverser une population de sans-emploi vers l'assistance sociale.

Or, il est difficile de voir quels bénéfices on peut tirer de cette pratique en termes d'adaptation des ressources humaines, en termes d'adéquation avec le tissu des activités économiques et sur le plan de la stimulation de l'emploi.

Il y a une tendance très forte qui s'affirme de plus en plus et qui consiste à généraliser le régime d'assistance pour les sans-emploi. En fin de compte, on relègue les sans-emploi vers un régime de revenu minimum qui est non lié à la relation d'emploi, dont le seuil de couverture est médiocre, qui est stigmatisant dans son fonctionnement et

qui s'ouvre sur des filières aussi bien d'encadrement que d'exclusion sociale.

Je dirais donc qu'il faut être extrêmement prudent lorsqu'on tend à généraliser une mesure d'assistance pour les sans-emploi. Rien ne permet de penser que l'état du régime d'assistance sociale fournit une structure d'intervention plus profitable.

Dans les réformes des dernières années, il y a une logique, une rhétorique, une démarche. Or, dans cette logique, les chômeurs, les sans-emploi pour une période longue, les bénéficiaires de l'aide sociale sont davantage saisis comme une sous-classe parasitaire. Il y a de nombreux signes qui nous laissent à penser que les sans-emploi sont associés à une déviance socio-économique.

Or, je dirais, d'une façon générale, que les politiques, plus particulièrement dans le domaine de l'assistance, qui suivent une démarche punitive à l'égard des sans-emploi, les politiques qui sont fondées sur une déconsidération du statut de citoyen porteur de droits des sans-emploi, les politiques qui soupçonnent les sans-emploi d'un comportement déviant, voire asociaux, ces politiques ne peuvent constituer la base d'une intervention de recouvrement de l'autonomie financière, parce qu'elles sont contraires à la recherche d'implication des individus dans leur insertion sociale et professionnelle et parce qu'elles sont contraires à la recherche d'une formation qualifiante offrant une perspective d'avenir.

Pour ce qui est de la formation professionnelle, dans un premier temps, on peut espérer que les mécanismes qui seront mis en œuvre, notamment par le biais de l'assurance-chômage ou en marge de l'assurance-chômage, puissent être mis en œuvre le plus tôt possible, pour faire en sorte qu'ils soient davantage efficaces.

Pour avoir l'ensemble de l'information nécessaire nous permettant de juger de la probabilité d'un chômage de longue durée pour certaines catégories d'emplois, il serait bon de penser à une structure intermédiaire qui pourrait être le lieu de mise en forme de la coopération entre le patronat et les syndicats et d'un partenariat avec l'État.

Passer à une dynamique de perfectionnement des ressources humaines exige un certain nombre de choses. Cela exige, en premier

lieu, une prise réelle et immédiate sur le milieu socio-économique. Cela exige aussi une adéquation entre les structures de formation et les structures de production. Cela exige la mobilisation des systèmes éducatifs, que ce soit de formation générale, spécialisée ou technique.

Je dirais ici que ces éléments, dans leur ensemble, sont fortement marqués par un caractère provincial, territorialement provincial. Le caractère provincial de ces éléments devrait nous inciter à une gestion décentralisée des politiques actives d'emploi, et particulièrement des politiques de formation.

En matière de formation, pour ce qui est des éléments se rapportant à l'emploi et à l'assurance-chômage, un certain nombre de conditions favorables peuvent permettre l'adaptation des ressources humaines. Ces conditions doivent être déjà présentes dans l'entreprise. Particulièrement, si on avait une dynamique de coopération dans la définition du contenu des formations, dans l'adaptation des structures d'emploi, dans la recomposition des qualifications et dans la gestion prévisionnelle de l'emploi, on aurait des outils drôlement plus efficaces pour parler de formation dans l'entreprise dans une perspective de développement du tissu économique.

Pour ce qui est de l'aide sociale, l'existence d'un chômage durable fait en sorte que les prestataires d'aide sociale ont des besoins variés. On devrait mettre en place un réseau d'intervention multiforme qui permette une diversité d'itinéraires, mais qui pointe toujours dans une même direction, c'est-à-dire l'insertion professionnelle basée sur une formation qualifiante et reconnue et visant l'implication des individus dans le recouvrement de leur autonomie financière.

La rationalité des réformes des dernières années, comme je le disais tantôt, présente une logique ou une vision des sans-emploi, mais en même temps, cette rationalité des réformes s'est appuyée sur l'idée de la responsabilité première des individus. Il devrait aussi être établi, en fait et en droit, une responsabilité symétrique pour les pouvoirs publics d'offrir des conditions satisfaisantes et adéquates pour les prestataires puissent atteindre l'autonomie financière.

Je voudrais maintenant aborder quelques éléments touchant la mise en cohérence et l'aménagement flexible de la sécurité du revenu.

La sécurité du revenu doit s'inscrire dans les grandes orientations de la politique économique, soit, mais en même temps, les mesures qui composent la sécurité du revenu devraient faire l'objet d'une mise en cohérence, voire d'une intégration. Or, je pense qu'il faille opter ici pour une démarche pragmatique et souple, afin que les gouvernements s'engagent dans un effort de guerre en vue de la modernisation et de la valorisation de la structure industrielle et des ressources humaines au Canada.

Le lieu de mise en cohérence et de la maîtrise d'œuvre de la sécurité du revenu et de la formation de la main-d'œuvre devrait pouvoir être le niveau provincial lorsque cela répond aux vœux des gouvernements provinciaux. Cela ne veut pas dire que le gouvernement fédéral n'a aucun rôle à jouer, mais bien plutôt qu'il doit être un partenaire capable d'envisager une politique et une institutionnalisation à géométrie variable selon l'état des lieux, la capacité et la volonté des diverses régions.

On peut imaginer plusieurs scénarios, plusieurs perspectives, ce que je n'ai pas fouillé d'une manière attentive, mais j'évoquerai deux perspectives de réflexion.

D'abord, on a connu une formule de conciliation des interventions qui a passé par le financement des programmes établis. Peut-être une formule semblable offre-t-elle la souplesse politique et administrative nécessaire à des arrangements caractérisés par une approche pragmatique.

Deuxièmement, il y a le partenariat intergouvernemental qui doit, me semble-t-il, doubler le partenariat entre les grands acteurs sociaux et économiques. Ce partenariat intergouvernemental pourrait passer par le principe de la concurrence de compétences législatives, avec prépondérance provinciale lorsque cette prépondérance est revendiquée par les gouvernements provinciaux.

Je terminerai en disant que le tout à l'État est certainement terminé. L'État gestionnaire doit peut-être faire place à l'État partenaire. Quand on dit cela, ce n'est pas pour dévaloriser le rôle de l'État. C'est pour souligner sa mission de leadership et, en même temps, sa participation, avec les grands acteurs collectifs, à l'élaboration de

consensus qui devraient proposer un ordre de priorité gravitant autour de trois idées : une politique axée sur la croissance économique ; une stratégie industrielle porteuse dans le contexte de la mondialisation, c'est-à-dire une sortie vers le haut de la crise ; et, en même temps, un projet systémique de sortie du cercle vicieux de la sous-qualification. La sécurité du revenu devrait s'insérer dans ces trois priorités.

LE PRÉSIDENT

Merci beaucoup, Monsieur Boismenu.

M. CAUCHON (OUTREMONT)

Je suis toujours heureux d'accueillir quelqu'un de mon comté. En effet, l'Université de Montréal est dans le comté d'Outremont. Je vous félicite de votre présentation qui a été très intéressante.

J'aimerais faire un survol de ce que vous avez affirmé au sujet de l'assurance-chômage. Je vais vous demander certaines précisions. Si je comprends bien ce que vous nous dites, il faut être prudent lorsque le gouvernement intervient au niveau des sans-emploi, et la structure qui a été mise en place par les gouvernements précédents n'est pas dynamique et a peut-être pour effet de plonger les gens dans un cercle vicieux. C'est ce que je comprends de votre intervention. Donc, finalement, on a une politique qui n'a pas de vision et qui ne permet pas aux gens la réinsertion sur le marché du travail.

Parallèlement à tout cela, vous nous avez dit que, comme l'assurance-chômage conduit inévitablement à l'aide sociale, il faudrait qu'il y ait une espèce de structure intermédiaire. Vous avez également parlé d'un partenariat en disant que le gouvernement devrait être beaucoup moins omniprésent.

Tout cela est intéressant. Quand vous parlez de votre structure intermédiaire, à quoi faites-vous référence ? Comment pourriez-vous, je dirais, l'encastrier dans le système actuel ?

M. BOISMENU

Cette remarque fait allusion à une étude qui a été faite sur les programmes de formation à l'intérieur de l'assurance-chômage, programmes qui ont

été mis en place autour des années 1986 par le gouvernement progressiste-conservateur et qui notait, notamment, le délai de six mois avant d'investir dans la formation en se disant que la seule information dont on pourrait disposer, c'était de savoir au bout de six mois, si on n'a pas trouvé un emploi, qu'on est probablement pour avoir une période de chômage prolongée.

C'est une information qui vient par le constat des choses et, en même temps, c'est une information qui nous permet d'intervenir peut-être déjà un peu tard.

Cette étude permettait aussi d'envisager certaines avenues en se disant finalement : si on avait déjà l'information privilégiée de la part, à la fois des milieux syndicaux et patronaux, lors de mises à pied ou de fermetures d'usines, etc., on aurait là une information importante pour savoir déjà s'il s'agit d'un chômage de nature prolongée.

Partant de cette remarque que je fais mienne, les structures intermédiaires, qui sont des structures intermédiaires qui ne renvoient pas au caractère fédéral ou provincial, renvoient à une organisation ayant une décentralisation de fonctionnement. Il me semble aussi que lorsqu'on parle de l'adaptation des économies au phénomène de mondialisation et de continentalisation on se rend bien compte qu'il y a un intérêt à avoir une flexibilité, une marge de manœuvre plus décentralisée pour l'adaptation des tissus industriels, pour la formation dans le professionnel, etc.

C'est en ce sens que, par ailleurs, j'ai proposé l'idée qu'on devrait avoir une structure flexible qui impliquerait probablement une organisation qui aurait pour lieu d'ancrage les provinces qui voudraient bien y participer ; ainsi, on pourrait probablement mettre en cheville les gouvernements provinciaux et fédéraux avec des modes de fonctionnement relativement souples.

LE PRÉSIDENT

Une petite question, monsieur Lavigne.

M. LAVIGNE (VERDUN-SAINT-PAUL)

Monsieur Boismenu, que penseriez-vous si tous les programmes de formation étaient appliqués en milieu de travail de PME et que les emplois étaient garantis au fur et à mesure que les gens seraient en milieu de travail? Je parle des PDE. L'article 25 serait modifié en ce sens qu'il y aurait un programme où les gens pourraient travailler directement en milieu de travail et qu'il y aurait une ouverture au niveau du nombre de personnes impliquées qui pourraient demeurer à l'intérieur.

M. BOISMENU

Je ne peux pas lire dans vos pensées et donc savoir exactement ce que vous avez peut-être à l'esprit comme proposition possible.

Ce que je dirais c'est la chose suivante. Je crois que, quand j'ai parlé d'effort de guerre plus tôt, ce n'était pas par jeu de mots. Je pense que la situation actuelle est inquiétante pour un peu tout le monde et en même temps elle est urgente, c'est-à-dire, qu'il est urgent d'intervenir et il y a des éléments qui relèvent à la fois des institutions, mais aussi du changement des comportements qui doivent être incités et suscités par les institutions publiques.

Dans ce sens, je crois que n'importe comment, que ce soit les PME ou les grandes entreprises, on devrait établir des programmes de formation continue, d'adaptation de la main-d'œuvre et pour ce faire, on peut imaginer même des marchés internes de travail, c'est-à-dire, internes aux grandes entreprises, ou on peut imaginer aussi des marchés de travail qui ont une certaine cohérence; une certaine mobilité peut-être possible entre des entreprises différentes.

Si on a une vision en termes de grappe industrielle, par exemple, si on a une vision en termes de secteur de développement de l'économie et, là encore, je dirais que la vision de ces secteurs plaide pour une certaine décentralisation, un grand plan pancanadien ne permettrait pas nécessairement la souplesse ou une vision de ce secteur. Mais l'entreprise doit être un lieu central de formation.

LE PRÉSIDENT

Merci. Madame Lalonde.

MME LALONDE (MERCIER)

Merci pour ce travail impressionnant qui propose pour la première fois et j'en suis bien aise, une approche flexible, mais systémique et vous nous orientez décidément sur ce qui va ressortir, je pense, comme la seule conclusion unanime de ces auditions. C'est que le problème majeur c'est l'emploi.

C'est un problème auquel il faut s'attaquer. Vous dites que pour y arriver, vous avez utilisé une expression-choc; c'est vrai que c'est urgent, c'est inquiétant, donc il faut mettre toutes les forces au travail.

Vous avez dit, cependant, qu'il fallait souhaiter que toutes les composantes travaillent ensemble, et on sait que c'est ce qui est le plus difficile parce qu'à partir du moment où les composantes investissent des sommes et des ressources, elles veulent avoir le contrôle là-dessus et on se retrouve malheureusement souvent à avoir des confrontations de bonnes intentions et de bonne volonté.

J'aurai une question précise. Ne trouvez-vous pas que pour arriver à cette formation, ce que vous appelez une prise sur le milieu réel, il faudrait qu'il y ait une présence – je ne veux pas dire une présence de l'État – dans les entreprises, notamment dans les petites et moyennes entreprises qui n'ont pas le temps et les ressources pour veiller, même souvent, à la santé de leurs propres entreprises? C'est une question sur laquelle j'ai beaucoup travaillé lors de la crise précédente, et les petites et moyennes entreprises ont besoin qu'on les aide. C'est souvent difficile de le faire, mais l'articulation entre la formation, l'innovation technologique nécessaire, suppose une interface entre ces PME et une organisation relativement décentralisée qui permet de mettre ensemble les ressources, la formation et de créer cette espèce de synergie indispensable. Pouvez-vous nous dire quelque chose là-dessus?

M. BOISMENU

C'est certain que les entreprises ne sont pas toutes équipées de la même manière pour faire la formation.

Le premier constat de départ, c'est que la tradition au Canada – et c'est une tradition nord-américaine – veut que les entreprises ne soient pas les premières responsables de la formation des employés.

Très souvent même, l'immigration a servi à combler des défaillances dans le passé sur le plan de la formation, ce qui donnait une certaine souplesse, mais qui n'est plus à l'ordre du jour.

MME LALONDE (MERCIER)

Je faisais le lien avec l'innovation.

M. BOISMENU

Donc, je pense qu'il faut que l'État rassemble le maximum de conditions permissives pour développer des entreprises avec à la fois une sensibilité pour la formation et, en même temps, une formation qui est qualifiante vers des emplois de haute valeur ajoutée, et donc des entreprises rattachées à l'innovation.

Pour la PME, par exemple, on peut penser qu'il y a une série d'éléments de conditions d'environnement qui pourraient éventuellement le permettre. On peut penser aux incubateurs industriels; on peut penser, par exemple, aux primes à la formation; on peut penser aussi à la tentative, quoi qu'il y ait des limites à la chose, mais la tentative pour mettre en cheville à la fois les systèmes éducatifs, régionaux ou locaux, et les entreprises PME qui se développent plus particulièrement dans certaines régions.

Effectivement, il y a des limites à cela parce qu'on ne peut pas subordonner le système éducatif à l'état de l'économie ou aux priorités de l'heure, surtout en économie; mais, en même temps, il y a certainement matière pour faire en sorte qu'il y ait des passerelles entre les deux.

Si on regarde les discussions sur les collèges au Québec, on se rend bien compte que les cégeps peuvent et pourraient avoir davantage un effet dynamique sur le tissu industriel local et régional, et tout cela, sans coûts nécessairement supplémentaires. Mais, en faisant en sorte qu'il y ait, justement, des passerelles, des points de raccord entre les infrastructures qui bien des fois sont déjà existantes et des PME ou des entreprises un peu plus grandes qui n'utilisent pas ces ressources.

MME LALONDE (MERCIER)

Que recommanderiez-vous au Comité de prioriser dans ses recommandations?

M. BOISMENU

Le Comité, d'après ce que j'ai compris, fera un rapport dans quelques semaines et cela donnera lieu à une discussion plus large. Le Comité, me semble-t-il, devrait, comme démarche, retenir les principes de base d'un système de protection du revenu, rattaché à une politique de l'emploi.

Cela dit, ce qui est important, c'est davantage l'objectif que la distribution de la visibilité des niveaux gouvernementaux. La visibilité viendra plus tard. À la limite, on verra s'il faut mettre une fleur de lis ou une feuille d'érable. L'important est d'avancer vers quelque chose qui soit efficace. Les tendances actuelles prêchent pour une flexibilité régionale de l'intervention.

On peut mettre en lumière plusieurs arguments qui vont dans ce sens. Cette thématique n'est pas celle du Canada. Elle est celle de l'ensemble des pays développés. C'est leur façon de réagir à la mondialisation et de se poser dans les créneaux les plus porteurs pour l'avenir. C'est une thématique qui est très présente en Europe, par exemple, dans des pays unitaires.

La mondialisation implique qu'il y a un avantage à se donner une flexibilité d'adaptation. La réalité canadienne, cependant, s'ajoute à cette thématique, en ce sens que l'économie est assez fragmentée et a des cohérences qui sont largement régionales. On peut dire aussi que la nécessité d'établir des passerelles ou des liens entre les différents acteurs fait en sorte que le niveau régional, provincial ou local est sans doute le niveau le mieux adapté pour permettre cette flexibilité. Je dirais, pour terminer, que les acteurs eux-mêmes s'identifient très souvent par rapport à leur région et par rapport à leurs priorités qu'ils connaissent davantage.

Il faut miser sur cette identité, sur cet ancrage identitaire, et non pas s'y opposer. On voit un exemple de ceci dans *La Presse* d'aujourd'hui : l'appel à la mobilisation pour sortir du Québec l'appauvrissement. Il me semble que c'est un élément important qui montre qu'il peut y

avoir une conjonction à la fois des dirigeants de l'Église catholique, des dirigeants patronaux, des dirigeants syndicaux, des dirigeants de groupes populaires, etc.

Donc, cet ancrage identitaire est un acquis, et non pas une déficience qu'il faut contourner.