

LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES : LA FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

GÉRARD BOISMENU

G. Boismenu,
« Les relations fédérales-provinciales : la formation de la main-d'œuvre »,
D. Monière (dir.), *L'Année politique au Québec, 1993-1994*,
Montréal, Fides-Le Devoir, 1994, p. 55-62.

LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES : LA FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Au terme de sept, voire de douze ans de discussions et de propositions de modifications constitutionnelles, le référendum du 26 octobre 1992 devait confirmer l'incapacité du Canada de se sortir de l'impasse. En même temps, c'était la confirmation d'une pause inévitable : une classe politique qui vient d'être désavouée, après son ralliement du côté de l'acceptation des propositions constitutionnelles, et qui n'a plus d'alternative à offrir, ne peut qu'être attentive aux messages de son électorat et se refuser de participer à nouveau au « grand drame canadien ». L'accalmie politique n'élude pas pour autant les enjeux constitutionnels. Ne plus aborder de front cette question prête à un traitement oblique et diffus. En ce sens, les enjeux et les thématiques deviennent fractionnés.

Il semble utile dans ces conditions de se concentrer sur un secteur qui, en cours d'année, est plus clairement disputé dans les relations fédérales-provinciales au Canada. Cette mise en relief permet de révéler l'intelligibilité pratique que donnent les acteurs politiques au cadre constitutionnel existant, intelligibilité pratique faisant en sorte que, se revendiquant de la même constitution, les options touchant un secteur seront contrastées ou carrément contradictoires selon que l'on soit du gouvernement fédéral, conservateur ou libéral, ou du gouvernement du Québec, libéral en l'occurrence.

Dans ce chapitre, nous allons nous intéresser plus particulièrement à la question de la formation de la main-d'œuvre eu égard aux compétences constitutionnelles. On sait que cette question faisait l'objet

d'une section au sein de l'Entente constitutionnelle de Charlottetown. Un problème va spontanément se poser : dans quelle mesure jugera-t-on possible d'arrêter une procédure administrative s'inspirant du compromis constitutionnel alors qu'il a été globalement rejeté? Pour le gouvernement du Québec, il devrait être possible de trouver un arrangement administratif donnant corps à ce qui avait été négocié dans ses principes constitutionnels, alors que le gouvernement fédéral sera plus enclin à considérer que l'entente rejetée est définitivement caduque.

SOUS LE SIGNE DE LA CADUCITÉ DE « CHARLOTTETOWN »

Assez tôt ce dilemme fera surface et il apparaîtra au grand jour lors de la Conférence fédérale-provinciale sur la main-d'œuvre les 19 et 20 janvier 1993, Conférence qui donne au différend québéco-canadien une tournure hautement politique.

Adossé à sa compréhension de l'Entente de Charlottetown, le ministre québécois de la Main-d'œuvre, André Bourbeau, désire que le gouvernement central transfère au Québec ses pouvoirs en matière de formation de la main-d'œuvre dans le cadre d'une entente administrative et voudrait gérer les fonds de l'assurance-chômage au Québec. Le but est d'instituer un « guichet unique » et d'éliminer les dédoublements ou chevauchements entre les deux paliers de gouvernement, dont les coûts sont estimés à environ 250 millions de dollars¹.

D'ailleurs, le Québec se considère parfaitement outillé pour occuper ce champ depuis qu'il a mis en place en 1992 la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM) ; cette société, dont la composition du conseil d'administration incarne la concertation entre les syndicats et le patronat, a été conçue pour devenir le guichet unique des ressources humaines en gérant, outre les ressources provinciales, le système d'assurance-chômage et les budgets fédéraux dépensés au Québec en matière de formation. Cette structure qui, pour l'essentiel, fait consensus au Québec rendrait inefficace, inutile et coûteuse l'intervention fédérale. Mais pour qu'elle puisse remplir son rôle, une entente administrative conséquente s'avère nécessaire.

Pour Bernard Valcourt, ministre fédéral, la question n'est pas entendue, si bien que le retrait fédéral n'est pas chose acquise. Il préfère discuter des principes qui devraient dorénavant guider l'élaboration des programmes fédéraux-provinciaux de main-d'œuvre. Les cinq principes arrêtés sont : une approche flexible et équitable; un usage plus efficace des fonds publics; l'idée que les budgets doivent aller de pair avec les nouvelles responsabilités aux provinces; un processus d'allocation « ouvert » et transparent; le renforcement d'un système national d'assurance-chômage. On doit noter au passage que l'acceptation par le Québec de ces principes semble compromettre, du moins pour ce qui est du dernier cas, sa volonté de gérer les programmes d'assurance-chômage.

De toute façon, face aux réticences et même aux récriminations de certaines provinces, dont l'Ontario, et en situation de changement de chef de gouvernement, à l'occasion d'une course à la direction du Parti conservateur, cette question comme plusieurs autres ne sera plus, pour un temps, dans le faisceau des projecteurs.

Nouvellement élue à la tête du Parti conservateur, Kim Campbell forme son gouvernement au début juillet sous le signe des restrictions budgétaires; la taille réduite du cabinet des ministres s'en veut d'ailleurs l'illustration. Le superministère des Ressources humaines et du Travail, créé par regroupement des responsabilités, trouve à sa tête Bernard Valcourt. Ce dernier croit que la restructuration des activités et des services fédéraux permettra de s'occuper du défi de la formation de la main-d'œuvre de concert avec les provinces; il dit vouloir « éliminer le double emploi et le dédoublement dans la fonction publique ». Cette ouverture est cependant reçue avec scepticisme à Québec. M. Bourbeau déclare : « On est loin d'une affirmation catégorique, d'une ferme intention de négocier un guichet unique au Québec ».

APPEL DU PIED ET ÉCHÉANCE ÉLECTORALE

Pourtant les intérêts de part et d'autre à la veille des élections fédérales amènent les deux parties à privilégier une approche pragmatique dans la recherche d'un compromis, fût-il incomplet.

Pour le gouvernement du Québec, il vaut mieux convenir d'une entente avec les conservateurs avant les élections que devoir partir de rien avec un éventuel gouvernement fédéral libéral.

D'ailleurs, Québec presse les conservateurs de saisir l'occasion en soulignant que cette question deviendra sûrement un enjeu de la prochaine campagne électorale. Le ministre Bourbeau déclare : « Si la première ministre Kim Campbell décide que ce dossier doit être réglé avant les prochaines élections, toute la question pourrait se résoudre en moins de deux semaines ». Pour cette reprise de contact, Québec fait savoir qu'il serait prêt à laisser à Ottawa la gestion de l'assurance-chômage dans le cadre de bureaux communs : c'est ce que l'on qualifie de position « de repli et de compromis ».

Nul doute que les conservateurs tireraient des dividendes politiques au Québec s'ils étaient en mesure de trouver un terrain d'entente ; mais pour être convenable, la solution ne doit pas être perçue au « Canada hors Québec » comme une démonstration de faiblesse ou s'apparenter à un statut particulier. À la sortie de la réunion de son cabinet des ministres le 21 juillet 1993, Kim Campbell explique qu'Ottawa entend conserver ses responsabilités dans la formation de la main-d'œuvre. Son ministre Valcourt déclare qu'il « ne recommanderait jamais à son gouvernement une abdication des responsabilités fédérales dans la formation de la main-d'œuvre² ».

Cette période d'observation et d'étude de son vis-à-vis devait permettre une rencontre au sommet, annonciatrice d'un déblocage, mais somme toute peu compromettante. Le 3 août 1993, Robert Bourassa et Kim Campbell se rencontrent à Québec au cours de la tournée de séduction de l'électorat de cette dernière. On confirme alors que les deux chefs de gouvernement ont conclu une entente permettant à Québec d'administrer les programmes de formation de la main-d'œuvre tout en reconnaissant à Ottawa un droit de regard sur la façon de dépenser l'argent dans ce domaine.

Cette entente exprimerait certains principes cardinaux, soit un guichet unique, le respect de la compétence québécoise, la maîtrise d'œuvre du Québec dans la formation et le rôle du gouvernement fédéral dans l'assurance-chômage. Ces principes pourraient s'appliquer

également à d'autres provinces. Par ailleurs, le droit de regard du fédéral sur les dépenses dans la formation devrait passer par la présence d'une représentation du gouvernement fédéral au conseil d'administration de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre.

Ces grandes lignes ont été énoncées lors d'une rencontre avec la presse, sans pour autant s'appuyer sur un texte décrivant l'entente. Ce qui laissera place à plusieurs conjectures interprétatives et suscitera une sortie impatiente du milieu patronal québécois une semaine plus tard ; pour Ghislain Dufour « si on laisse les choses aller comme ça, on va la torpiller l'entente³ ». Le gouvernement québécois dit, le 9 août, attendre d'Ottawa une confirmation écrite de l'entente de principe, mais il faudra attendre le lundi 21 septembre pour prendre connaissance du texte de l'entente sur la formation de la main-d'œuvre. Certains observateurs y ont vu une similitude avec l'Entente de Charlottetown pour ce qui est des nombreux points flous ou devant faire l'objet de négociations futures. L'élection d'un gouvernement fédéral libéral devait finalement porter le coup fatal à cette ébauche de compromis.

VERS UNE NOUVELLE CONCEPTION DE LA POLITIQUE DE FORMATION

L'arrivée du nouveau gouvernement fédéral signifie, à tout le moins dans un premier temps, que la période de discussion pour concrétiser l'entente de principe doit être prolongée. Mais la question demeure : les libéraux agréeront-ils à l'orientation qui la charpentait ? Plus fondamentalement, la volonté affirmée du nouveau gouvernement de revoir en profondeur les programmes de sécurité du revenu et de formation est susceptible de renouveler considérablement la conception et le rôle dévolus à la formation de la main-d'œuvre.

Juste avant Noël, André Bourbeau se dit toujours confiant d'en arriver rapidement à une conclusion satisfaisante. Il ne semble pas s'inquiéter de la réforme envisagée des programmes de sécurité du revenu, car, dit-il, les politiques de main-d'œuvre ne concernent pas les programmes sociaux. Et pourtant ! Son nouveau vis-à-vis, le ministre Axworthy, lui indique qu'il devra trancher la question au début de l'année 1994. Deux voies s'offrent à lui : soit il se rallie à l'interpréta-

tion du Québec et travaille à compléter l'accord avec cette province, soit, au contraire, il considère les politiques actives de main-d'œuvre comme partie prenante de la sécurité du revenu et le Québec devra attendre la réforme de ce large secteur.

Comme il fallait s'y attendre, la deuxième interprétation est retenue. À la fin janvier 1994, Lloyd Axworthy rend public son calendrier d'étude de la réforme des programmes de sécurité du revenu. Cette réforme vise l'assurance-chômage, l'assistance sociale, l'aide aux étudiants, les prestations fiscales pour enfant et la formation professionnelle. Il ne saurait être question en l'occurrence de séparer les mesures actives et les mesures passives à l'égard de l'emploi dans l'examen entrepris. Le ministre fédéral est limpide sur cette question : « Lorsque nous parlons de réformer le filet de sécurité sociale, nous devons aussi discuter sérieusement de la formation et de l'éducation offertes au niveau fédéral et de la nécessité de lier ces deux activités aux régimes d'assurance-chômage et d'aide sociale. *Ce ne sont pas des programmes distincts*⁴ ».

Ce verdict représente un dur coup asséné à la rhétorique québécoise. Il ne s'agit plus seulement d'une question d'échéancier, mais bien de conception d'ensemble des politiques touchant la main-d'œuvre, car une vue fédérale intégrée de ces politiques pourra-t-elle être perméable à une maîtrise d'œuvre provinciale? Mais on a le temps de voir venir, car le gouvernement fédéral se donne environ deux ans pour engager ses réformes. Le gouvernement du Québec semble dès lors destiné à cultiver la patience.

Mais s'il n'y avait que la patience! Les échos qui viennent d'outre-ouataouais indiquent assez clairement que les travaux menés dans le processus de révision du système canadien de sécurité sociale s'accordent assez mal avec les prétentions québécoises (ou provinciales, en général) de maîtrise d'œuvre dans le domaine de la formation. Les comparutions devant le Comité permanent du développement des ressources humaines en février et mars, ainsi que la rédaction du rapport intérimaire sont l'occasion de tester plusieurs idées qui ont cours dans les officines gouvernementales.

Parmi celles-ci, on comprend que le gouvernement fédéral cherche à élaborer une démarche intégrée de l'ensemble des programmes de sécurité du revenu et de formation, démarche intégrée qui devient synonyme de centralisation ; cette intégration orchestrée par le gouvernement fédéral devrait avoir pour envers une flexibilité géographique dans l'application des programmes, laquelle flexibilité serait assurée, non pas par les instances provinciales, mais par une déconcentration administrative de l'appareil fédéral. La compétence provinciale ayant été reconnue dans le domaine de l'assistance, le gouvernement fédéral, au cours des années 1950 et par la suite, en était venu à participer à 50 % des mesures d'assistance dont l'application relevait des provinces. Mais à partir du moment où les sommes sont de plus en plus dispensées en fonction de la participation du bénéficiaire à une filière de qualification ou d'amélioration de l'employabilité, ces sommes sont davantage associées à la formation et au développement économique qu'à de simples mesures passives de charité publique. La tentation est grande pour le gouvernement fédéral, au nom du développement économique, de canaliser ses contributions financières vers des programmes de formation qu'il administrerait, plutôt que de les transférer vers les provinces. Il ne resterait plus à ces dernières qu'à administrer des mesures de revenu minimum tout à fait élémentaire dont les compléments seraient accordés sur une base conditionnelle par des programmes fédéraux de perfectionnement ou de prestation de travail de la part des bénéficiaires. Conjectures, alors que ces lignes sont écrites ? Peut-être ! Mais conjectures qui sont discutées sérieusement dans les officines gouvernementales.

ÉCLAT... DE VOIX

On saisit mieux l'agacement du gouvernement libéral du Québec qui, à la veille d'élections générales, espère un geste de compromis plutôt que de sentir le tapis se dérober sous ses pieds. Anticipant et peut-être même appréhendant la conférence fédérale-provinciale sur la réforme des programmes sociaux, organisée par le ministre fédéral Axworthy, qui doit se tenir le 18 avril, Daniel Johnson lance à l'Assemblée nationale un coup de semonce. S'interrogeant sur le réel centre de décision à

Ottawa, le pouvoir politique ou le pouvoir bureaucratique, il dénonce un document fédéral qui circule et dans lequel les demandes québécoises concernant la formation de la main-d'œuvre sont rejetées.

Dans ce document, il est clairement établi que d'ici la conclusion de la réforme de la sécurité sociale dans deux ans, le gouvernement fédéral ne consentirait pas à tout transfert de compétence, de ressources financières et de personnel dans le cadre des ententes bilatérales sur la formation de la main-d'œuvre avec les provinces⁵. Cela signifie que le Québec ne peut espérer obtenir, dans le renouvellement des ententes bilatérales, la maîtrise d'œuvre de la formation de la main-d'œuvre et les ressources financières fédérales consacrées à ces programmes en territoire québécois, soit environ 800 millions de dollars.

La question posée par Daniel Johnson pouvait avoir pour but de permettre à la classe politique libérale fédérale de se distancer du document préparé par les fonctionnaires. Il n'en fut rien. À la Chambre des Communes, Jean Chrétien associe les demandes québécoises à des « caprices » et le ministre fédéral responsable des relations fédérales-provinciales, Marcel Massé, renchérit en indiquant clairement qu'il n'est pas question de céder compétences, fonctionnaires ou budget au Québec dans ce domaine. Le document des « bureaucrates fédéraux » n'est donc pas une erreur d'aiguillage.

L'ouverture qui est esquissée n'est dans les faits qu'un aménagement de façade. En effet, le gouvernement fédéral est tout au plus disposé à offrir une entente intérimaire avec les provinces intéressées qui consisterait, en confirmant le *statu quo* pour ce qui est des compétences, des budgets et du personnel, à regrouper sous un même toit des services fédéraux et provinciaux se rapportant à la formation de la main-d'œuvre. L'idée du guichet unique, galvaudée, est réduite au partage d'un même lieu physique. L'ancien ministre Valcourt avait laissé tomber l'expression de « colocation » ; ce « parler-vrai » avait été très vite évacué au profit de l'emprunt du vocable « guichet unique » bien qu'il ait été vidé de la substance qu'y mettaient ses défenseurs québécois, au profit d'une compréhension utilitairement spatiale de la question.

Le premier ministre Johnson se déclare non intéressé par cette perspective même si l'échéance électorale provinciale se fait pressante. « Le guichet unique, dit-il, ça ne peut pas simplement se justifier sur le fait qu'on va économiser du loyer. Il faut pouvoir examiner où sont les chevauchements, les dédoublements, les coûts pour les contribuables⁶ ». Il sait d'ailleurs que la question de la formation de la main-d'œuvre fait l'objet d'un consensus tant du côté des syndicats que du patronat, tant du côté des souverainistes que des fédéralistes.

Aussi, il s'affaire à stopper momentanément les opérations du côté fédéral en menaçant de boycotter la conférence du 18 avril 1994 et en cherchant à susciter une opposition de certaines provinces au poids significatif : l'Ontario, l'Alberta, le Nouveau-Brunswick. La manifestation de la grogne des libéraux québécois passe aussi par l'appui de la députation à une motion déposée par le Parti québécois à l'Assemblée nationale qui est finalement adoptée à l'unanimité (le 14 avril 1994) ; on y affirme que l'« Assemblée nationale du Québec demande à M. Jean Chrétien et au gouvernement libéral fédéral de respecter le consensus de tous les intervenants quant à la nécessité pour le Québec d'exercer exclusivement les compétences qui se rattachent à la formation de la main-d'œuvre ».

Afin de calmer le jeu et d'éviter une conférence fédérale-provinciale décevante, le ministre Axworthy décide sur-le-champ d'annuler la tenue de la conférence. Il s'agit pour lui essentiellement d'un report qui ne devrait pas empêcher le gouvernement fédéral de poursuivre ses discussions entourant la réforme. Des rencontres de fonctionnaires devraient permettre de déblayer le terrain et de ramener le Québec à la table. Lloyd Axworthy se dit cependant déçu parce que la dernière rencontre fédérale-provinciale des ministres avait débouché sur une entente concernant la réduction des chevauchements.

DEUX PERSPECTIVES, UN ÉCHEC

Cette remarque montre bien qu'il y a un problème majeur de communication. Alors que toutes les indications vont dans le sens qu'Ottawa a l'intention d'occuper une place plus importante dans le domaine des programmes sociaux, Daniel Johnson dénonce la volonté fédérale d'oc-

cuper des compétences nettement provinciales et affirme qu'il est « plus logique pour les contribuables, les travailleurs et les sans-emploi que les provinces voient au contrôle et à l'administration » des programmes sociaux.

Pendant ce temps, au Québec on s'inquiète, aussi bien du côté patronal que syndical, de l'immobilisme dans le domaine de la formation et plus particulièrement du destin compromis de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre. Mise sur pied il y a un peu plus d'un an, cette structure, qui devait être le lieu d'une réforme majeure du régime de formation de la main-d'œuvre au Québec, risque d'être siphonnée de ses ressources anticipées si les transferts des fonds fédéraux n'ont pas lieu. La mission qu'incarnait cette société serait vouée à l'échec et son maintien serait, à toute fin pratique, compromis.

Cette éventualité serait sans doute à la mesure de l'état de l'investissement dans la formation de la main-d'œuvre, alors que, sur la base des comparaisons internationales, les carences actuelles sont particulièrement aiguës. Le blocage des relations fédérales-provinciales devient un facteur aggravant qui hypothèque pour longtemps toute perspective de relèvement dans ce domaine.

1 *La Presse*, 21 janvier 1993, B5

2 *Le Devoir*, 22 juillet 1993, A1

3 *La Presse*, 10 août 1993, C1

4 *Le Devoir*, 31 janvier 1994, A2

5 *Le Devoir*, 13 avril 1994, A4

6 *Le Devoir*, 15 avril 1994, A1