

## Relations industrielles Industrial Relations



*Public Policy and Manpower Development*, by John W. Holland and Michael L. Skolnik, An informal publication of the Department of Educational Planning, The Ontario Institute for Studies in Education, 1975, 152 p.

Jean Sexton

Volume 30, Number 4, 1975

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/028675ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/028675ar>

[See table of contents](#)

### Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

### ISSN

0034-379X (print)

1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

### Cite this review

Sexton, J. (1975). Review of [*Public Policy and Manpower Development*, by John W. Holland and Michael L. Skolnik, An informal publication of the Department of Educational Planning, The Ontario Institute for Studies in Education, 1975, 152 p.] *Relations industrielles / Industrial Relations*, 30(4), 806–808.  
<https://doi.org/10.7202/028675ar>

Tous droits réservés © Département des relations industrielles de l'Université Laval, 1975

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

stratégie de développement économique doit être centrée sur leur mise en valeur; 9. Enfin, les pays industrialisés présentent, sur une longue période, des caractéristiques de plus en plus convergentes.

D'un autre côté, les quatre auteurs ont tenu à réviser certaines de leurs positions antérieures, notamment dans les domaines suivants: 1. L'industrialisation de tous les pays n'est peut-être pas inévitable car, dans certains cas, des obstacles quasi-insurmontables se dressent; 2. Le plein emploi est davantage un attribut indispensable de l'industrialisation que l'ampleur du produit national brut; 3. Le développement de l'agriculture est peut-être plus important, dans certains cas, que la création d'un secteur industriel modernisé; 4. Les coûts de l'industrialisation sont supérieurs à ce qui avait été anticipé mais les bénéfices continuent néanmoins de les contrebalancer largement; 5. Le processus d'industrialisation est sans doute plus discontinu que les auteurs ne le prétendaient dans la première version de *Industrialism and Industrial Man*; 6. De nouveaux systèmes de valeurs sont en train de se créer et ils tendent vers le développement d'un nouvel humanisme.

Ces principes généraux étaient tous plus ou moins connus ou soupçonnés par les spécialistes des relations industrielles; cependant, il est intéressant de les trouver ainsi ramassés dans un volume simple, bien écrit et relativement bref. L'effort de synthèse réalisé par Dunlop, Harbison, Kerr et Myers aura sans doute l'effet d'une douche d'eau froide sur tous ces pseudo-spécialistes qui ont l'art d'expliquer la réalité économique au moyen de formules et de systèmes fort complexes et c'est bien tant mieux.

Soulignons enfin que le volume contient une bibliographie annotée des principaux volumes et articles écrits sur le sujet entre 1955 et 1975. C'est un ouvrage indispensable pour tous ceux qui étudient les relations industrielles et très rafraîchissant pour ceux qui les pratiquent.

Jean BOIVIN

Université Laval

**Public Policy and Manpower Development**, by John W. Holland and Michael L. Skolnik, An informal publication of the Department of Educa-

tional Planning, The Ontario Institute for Studies in Education, 1975, 152 p.

« This monograph was written in response to the need, as we perceived it, for an examination of the role of manpower programs as components of public policy. Both manpower programs and the related policies are examined here in the context of the total activities and purposes of government in Ontario and in the Canadian federal system » (p. v).

Comme peut le suggérer cet extrait, ce livre consiste essentiellement en un effort de réflexion sur la politique et les programmes de main-d'oeuvre et en une tentative systématique de définir une véritable politique de main-d'oeuvre pour l'Ontario.

Au niveau des intentions du moins, les auteurs ne veulent pas tenter d'accomplir ce travail dans une optique d'objectifs économiques d'investissement et de croissance comme la plupart ont malheureusement tenté de le faire depuis quelques dix ans maintenant. Au contraire les auteurs insistent au départ sur le point suivant:

« Our intention is to emphasize the importance of societal objectives as the frame of reference for public policy concerned with human development services, manpower programs in particular » (p. vii).

Cet ouvrage comporte trois parties principales. D'abord les auteurs examinent la nature et les objectifs de la politique de main-d'oeuvre (chap. 1-2) pour ensuite présenter la participation gouvernementale dans le développement de la main-d'oeuvre (chap. 3, 4 et 5). Finalement, les auteurs font un effort particulier pour formuler une politique de main-d'oeuvre propre à l'Ontario. Reprenons successivement chacune de ces parties.

Dans leur examen de la nature et des objectifs de la politique de main-d'oeuvre, Holland et Skolnik font d'abord un exercice très utile de définition et d'examen de termes propres à ce domaine. Les problèmes de sémantique étant très sérieux, les auteurs prennent le temps d'explorer et d'examiner des concepts tels main-d'oeuvre, politique de main-d'oeuvre, main-d'oeuvre qualifiée, marché du travail, travailleur, programmes de main-d'oeuvre, ressources

humaines. Cet exercice, sûrement très utile, aurait cependant été plus complet si les auteurs avaient fait référence plus souvent à la littérature existante sur le sujet (v.g. Ginzberg, Patten, Mangum) et avaient plus systématiquement présenté les différentes conceptions existant aujourd'hui.

Les auteurs traitent ensuite de l'intervention gouvernementale dans le développement parallèle des préoccupations de main-d'oeuvre et d'éducation. Nous pouvons ici identifier au moins deux problèmes propres à cette section. D'abord, cette section elle-même est, je crois, mal située dans l'ouvrage, les auteurs n'ayant pas encore défini systématiquement ce qu'ils entendent par politique de main-d'oeuvre et par politique d'éducation. De plus, conséquence possible du premier problème, les auteurs donnent nettement l'impression qu'en principe politique de main-d'oeuvre n'est que programme de formation professionnelle. Ceci peut être un tort d'autant plus sérieux qu'il y aurait eu lieu, je crois, dans un tel ouvrage, de démystifier et de clarifier cette distinction faite mais drôlement importante. En effet, faute de distinction claire, assiste-t-on en pratique à des dualités de juridictions et à des querelles de clocher qui ne contribuent en pratique qu'à éloigner les services des clients.

Vu l'importance de la définition de la politique de main-d'oeuvre pour le reste de l'ouvrage, attardons-nous à examiner celle que l'auteur a fournie.

Cette définition elle-même de politique de main-d'oeuvre, elle peut soulever nombre de critiques et ce d'autant plus qu'il semble y avoir contradiction entre cette définition et les remarques préliminaires faites par les auteurs dans leur préface à l'ouvrage. D'abord, les auteurs n'ont pas cru bon distinguer entre une définition théorique et une définition opératoire de la politique de main-d'oeuvre, se centrant exclusivement sur la seconde sans présenter les contraintes qui font qu'on doit presque toujours s'éloigner de l'idéal théorique. De plus, considérer la main-d'oeuvre, comme « any component of the labor force that is currently the object of special policy considerations » est sûrement plus que problématique. En plus d'être une approche « catégorisée », une telle définition est loin de fournir un guide pour l'action future, comme elle devrait

normalement le faire. De plus, il semble y avoir contradiction nette entre l'approche économique utilisée ici pour définir politique de main-d'oeuvre et la négation plus ou moins explicite d'une telle approche faite plutôt par les auteurs.

Une autre critique possible de l'approche utilisée par les auteurs est de baser ici leur argumentation sur des écrits et des énoncés qui datent d'avant 1965. Certains auteurs et praticiens de la main-d'oeuvre ont souventes fois exprimé la limite de ces approches (v.g. Barkin) et proposé d'aller plus loin et d'explorer de nouvelles conceptions plus vastes, plus englobantes, comme je le crois, est à faire l'OCDE présentement. Cependant cet ouvrage ne déborde pas sur une telle réflexion de conception comme on devrait normalement s'y attendre.

Finalement, la définition offerte de politique de main-d'oeuvre est à la fois imprécise (elle peut même inclure la politique culturelle par exemple) et restrictive, ne considérant que « l'accroissement du taux de rendement » comme étant l'objet propre de cette politique. Il faudrait alors relire et repenser à ce que Chamberlain a déjà écrit sur le sujet et aux devoirs et obligations de l'Etat en ce domaine, que ce soit rentable financièrement ou non.

En résumé, pour ceux qui sont à réfléchir sur la nature d'une véritable politique de main-d'oeuvre, réflexion préalable essentielle aujourd'hui à toute opérationnalisation, ce n'est hélas pas dans cet ouvrage qu'ils trouveront une telle réflexion.

Au chapitre 2, les auteurs s'attaquent aux objectifs d'une politique de main-d'oeuvre. En plus de noter l'imprécision notoire des objectifs d'une telle politique publique (ce que Cain et Hollister ont déjà fait valoir), les auteurs s'attachent à identifier des objectifs sociétaux (croissance, équité, distribution) sans pour autant corriger le défaut d'imprécision d'objectifs qu'ils notent. Au niveau opératoire, les auteurs traduisent ces objectifs en objectifs particuliers (qui en fait sont plus des moyens) d'action sur l'offre, la demande et l'interaction entre les deux. Encore ici on est bien loin de l'effort d'opérationnalisation faite par Bakke en 1963 qui incluait ces trois « fonctions » mais qui aussi allait

beaucoup plus loin, ce que Holland et Skolnik en font pas.

Dans le chapitre suivant, les auteurs veulent d'abord présenter sommairement l'évolution de la politique de main-d'oeuvre au Canada. En fait, ce chapitre donne plus l'historique des programmes de main-d'oeuvre que l'historique de la politique elle-même. En fait, les auteurs ne font presque aucune référence à celle-ci.

Le reste du livre est consacré à l'examen de particularités du contexte ontarien quant à l'application d'une politique de main-d'oeuvre. Après avoir comparé beaucoup trop brièvement (et même trop superficiellement par rapport au Québec) l'Ontario et l'expérience de d'autres juridictions en ce qui a trait à la main-d'oeuvre, les auteurs examinent la façon de tenir compte des activités de main-d'oeuvre dans les comptes publics et font quelques suggestions quant à la politique de main-d'oeuvre en Ontario.

Malgré les critiques soulevées, cet ouvrage a au moins le mérite de représenter un effort d'opérationnalisation d'une politique de main-d'oeuvre propre à une région donnée. Cela s'inscrit à l'intérieur de la récente tendance vers la provincialisation de la politique de main-d'oeuvre au Canada. Malgré l'existence de deux livres blancs non-publiés sur le sujet au Québec, il est à se demander si la Belle Province en arrivera à faire un exercice encore plus systématique et plus imaginatif que celui de l'Ontario.

**Jean SEXTON**

Université Laval

**Relative Wage Differentials in Canadian Industries** by Pradeep Kumar, Kingston, Industrial Relations Centre, Queen's University, 83 p.

**Relative Wage Differentials in Canadian Industries** is a new and welcome addition to the empirical literature testing a number of the theories relating to the determination of wage differentials in the contemporary labour market. Specifically Kumar attempts « to reconcile the competitive neoclassic theory of the labour market... with the institutional model... » (p. viii) His consensus model accepts the basic competitive market determination of wage differentials sub-

ject to modification by institutional forces and to the non-pecuniary aspects of specific employment as discussed by Adam Smith.

The formal model includes institutional variables for unionization and for the structure of the product market, variables for non-pecuniary attributes of employment including irregularity of employment, intensity of physical effort, frequency of industrial accidents and regional location mix. The equation was estimated for two occupational groups, unskilled labour (labourers) and skilled labour (maintenance mechanics) employed in 26 manufacturing industries from wage data in the Department of Labour.

### **Wages Rates, Salaries and Hours of Labour**

Kumar, in discussing the rationale for testing both skilled and unskilled classifications bases it on the hypothesis that the skilled labour market more closely approximates the competitive model (or, one might suggest, the human capital model) while the unskilled labour market is more highly influenced by institutional variables. This difference, which he calls the « skilled worker hypothesis », is also predicted by the « dual labour market » model although nowhere does he discuss the dual model as a possible explanation of his empirical results.

The first part of the study analyzes the behaviour of interindustry wage differentials over the period 1952 to 1970. Kumar concludes that the persistence of relative wage differentials almost unchanged over the period means that the competitive market model is not a sufficient explanation of wage determination, at least in manufacturing, and justifies inclusion of non-pecuniary and institutional variables in the wage determination equation. The high positive correlation between the relative levels of unskilled wages and skilled wages by industry suggest to Kumar that differentials are primarily associated with industry characteristics.

The model proposed for testing hypothesizes that the basic competitive market wage will be enhanced by non-pecuniary aspects of industry employment; irregularity of work due to seasonal and cyclical variability, arduous-