

Politique de main-d'oeuvre et politiques publiques **Manpower Policy and Public Policy**

Jean Sexton, Claudine Leclerc et Esther Déom

Volume 35, numéro 1, 1980

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/029034ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/029034ar>

[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 cet article

Sexton, J., Leclerc, C. & Déom, E. (1980). Politique de main-d'oeuvre et politiques publiques. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 35(1), 3–19.
<https://doi.org/10.7202/029034ar>

Résumé de l'article

Dans le présent article, les auteurs tentent de situer la place de la politique de main-d'oeuvre à l'intérieur de l'éventail des différentes politiques publiques, notamment les politiques économiques et les politiques sociales.

Politique de main-d'oeuvre et politiques publiques

Jean Sexton
Claudine Leclerc
et
Esther Déom

Dans le présent article, les auteurs tentent de situer la place de la politique de main-d'oeuvre à l'intérieur de l'éventail des différentes politiques publiques, notamment les politiques économiques et les politiques sociales.

Depuis le début des années soixante, la plupart des juridictions occidentales ont adopté une politique de main-d'oeuvre ou ont mis sur pied une série de mesures visant à corriger, de façon préventive ou curative, des problèmes particuliers au marché du travail: formation professionnelle, placement, création d'emploi, etc.¹. Ces mesures ont exigé pour leur implantation et leur fonctionnement énormément de ressources humaines, matérielles et financières.

Chacune de ces juridictions a adopté une approche qui lui est plus ou moins propre en matière de main-d'oeuvre vu l'influence de contextes particuliers, d'engagements politiques spécifiques vis-à-vis le plein emploi², de mentalité et de traditions différentes quant au marché du travail.

* SEXTON, J., LECLERC, C. et DEOM, E., Département des relations industrielles, Université Laval.

** Nous tenons à remercier le Ministère du travail et de la main-d'oeuvre du Québec pour sa collaboration.

1 Voir, par exemple, la série de publications de l'OCDE portant sur l'expérience de la politique de main-d'oeuvre dans plusieurs de ses pays membres. Cette collection s'intitule: «Examens de politique de main-d'oeuvre et de la politique sociale». Voir également JENNESS, R.A., *Problèmes et perspectives de la main-d'oeuvre et de l'emploi*, OCDE, Paris, 1978, 137 pages.

2 Voir, par exemple, GORDON, R.A., "Some Comments on Employment Policy in Europe and the United States", U.S. Congress Senate Subcommittee on Employment and Manpower, *Lessons from Foreign Labor Market Policies*, 1964, Washington, G.P.O., pp. 1585-1588; WEIEMAIR, K., "Full Employment and Social Policies: A European Lesson", *Relations industrielles*, Québec, P.U.L., vol. 31, no. 2, 1976, pp. 315-321.

Dans toutes ces juridictions, les politiques de main-d'oeuvre ne sont pas d'ailleurs les seules à avoir une influence sur les marchés du travail. Elles se combinent à une série de mesures propres à la politique sociale et à la politique économique.

Dans un tel contexte, et pour des raisons pratiques de partage de responsabilités, il devient utile, voire même nécessaire, de tenter d'identifier la zone de performance³ propre à la politique de main-d'oeuvre.

L'objectif de cet article est de situer la place de la politique de main-d'oeuvre à l'intérieur de l'éventail des différentes politiques publiques, notamment les politiques économiques et les politiques sociales.

Le présent exercice est plutôt de caractère exploratoire. La complexité du sujet, l'interdépendance des différentes politiques publiques, l'absence de conception universelle bien articulée de la politique de main-d'oeuvre et la difficulté de traduire en pratique des distinctions théoriques sont autant de limites à l'effort visant à situer, de façon plus théorique que pratique, la place de la politique de main-d'oeuvre dans les politiques publiques.

TRAVAIL, DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET ÉCONOMIQUE, ET POLITIQUE DE MAIN-D'OEUVRE

Tant et aussi longtemps que le travail demeurera une forme de participation et de contribution sociale privilégiée, les politiques de développement économique et de développement social exigeront, pour leur bon fonctionnement, la présence d'une politique-soeur, une politique de main-d'oeuvre. Cette leçon, la plupart des pays industrialisés (membres de l'OCDE) l'ont déjà apprise et mise en application, évidemment à des degrés variables de succès^{3a}.

De par sa nature propre, les politiques et services de main-d'oeuvre existent pour corriger, de façon préventive et curative, les problèmes, les difficultés de fonctionnement des marchés du travail tels chômage, sous-emploi, discrimination, absentéisme, roulement, etc. Les politiques et services existent essentiellement à titre de «béquilles» dû au fait que les régulateurs automatiques des marchés du travail (les prix) n'ont pas bien fonctionné et parce qu'il s'est développé, en grande partie grâce au syndicalisme, cer-

³ Sur ce concept, voir LANGEVIN, J.L., TREMBLAY, R. et BÉLANGER, L., *La direction participative par objectifs*, Dossiers Management 2, Québec, PUL, 1976, 235 pages.

^{3a} La présente section a, en partie, déjà été publiée par Sexton dans «Les efforts québécois en matière de main-d'oeuvre: l'intention, la tentation et la pratique» *Le Devoir*, Cahier spécial. La conférence au sommet de Montebello, jeudi, le 8 mars 1979, p. VIII.

taines normes de justice sociale qui découlent essentiellement du fait que les marchés du travail ne sont pas des marchés comme les autres⁴.

Historiquement, il n'est alors pas surprenant de constater que la présence et le développement de services de main-d'oeuvre se sont presque toujours faits consécutivement à des problèmes de marché de travail politiquement jugés sérieux et ayant des implications directes soit pour les employeurs (v.g. pénurie de main-d'oeuvre), soit pour les travailleurs (v.g. chômage de masse, fermetures d'établissement, insatisfaction au travail).

Sans problèmes de marché de travail, il n'existe aucune justification pour la politique de main-d'oeuvre et ses instruments. C'est donc essentiellement en relation avec de tels problèmes de marché de travail qu'il faut percevoir et concevoir les services de main-d'oeuvre.

La place de cette politique des services de main-d'oeuvre dans les politiques publiques devient alors plus facile à situer lorsqu'on pense à l'importance de la réalité du marché du travail. En effet, dans la mesure où le «travail» continue à être en pratique, de facto, un des moyens privilégiés d'épanouissement personnel et collectif, il devient alors logique qu'on veuille en maximiser (pas seulement dans le sens économique) le fonctionnement. Dans cette même veine alors, nous pouvons facilement constater que les grands outils de développement social et de développement économique passent à un moment ou à un autre par le «travail». C'est inévitable. Ainsi de l'efficacité (encore ici pas seulement dans le sens économique) du «travail» et de son lieu privilégié d'actualisation, les marchés du travail, dépend en grande partie l'efficacité des différents outils de développement social et de développement économique. D'où il devient logique, dans la mesure où les marchés du travail ont des imperfections, que toute politique de développement social et de développement économique ait besoin de cette politique de support, de ce point de jonction naturel, que l'on a surnommé la politique de main-d'oeuvre.

Cette coordination nécessaire entre la main-d'oeuvre, le développement économique et le développement social, d'ailleurs reconnue par la recommandation de 1976 de l'OCDE,⁵ est la condition essentielle pour maximiser le rendement de ces trois politiques. Il faut certes admettre que chacune des politiques publiques a, à des degrés divers, un impact sur le phénomène travail (éducation, affaire sociale, transport, finances, revenu, etc.). De plus, il faut également admettre que ces différentes politiques

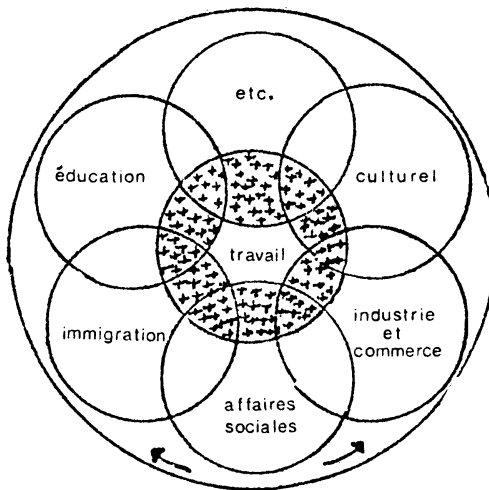
⁴ Voir entre autre, GINZBERG, E., *The Human Economy*, Toronto, McGraw-Hill, 1976, 274 pages.

⁵ OCDE, *Les ministres du travail et les problèmes de l'emploi*, vol. 1, Paris, 1976, p. 91.

publiques sont interdépendantes à plusieurs égards et que cette interdépendance peut changer dans le temps. Cependant, il faut tenter honnêtement de déterminer la zone de performance propre à chacune de ces politiques publiques par rapport au marché du travail (voir schéma 1). De la même façon qu'une politique d'éducation a sa zone de performance propre, ses objectifs propres, une politique de main-d'oeuvre vise à corriger de façon préventive et curative les imperfections du marché du travail. C'est là sa nature propre.

Schéma I

Interdépendance dynamique entre les différentes politiques publiques par rapport au travail



Source: SEXTON, J., «La politique active de main-d'oeuvre et la fonction information: une opinion», C. Laflamme et G. Petit (éds), *L'information scolaire et professionnelle dans l'orientation*, Université de Sherbrooke, 1973, p. 251.

C'est donc dire que, dans la mesure où le développement économique, le développement personnel, le prestige, le statut social dépendent en grande partie du facteur travail et de son lieu d'actualisation à savoir le marché du travail, il devient alors important, même vital d'en assurer le bon fonctionnement. Cependant, dira-t-on, tels problèmes de marché du travail ou leurs conséquences sont justement l'objet de la négociation collective et même les causes fondamentales de la syndicalisation. Nous devons réaliser que telles actions se situent au niveau local, qu'il y a peu de coordination au niveau sectoriel ou provincial et qu'une proportion importante de salariés n'est pas syndiquée ni syndicable.

Il est alors nécessaire d'établir le lien entre les relations du travail et la politique de main-d'oeuvre. Au delà du fait que ces deux «champs d'intérêt» ont le même plus petit commun dénominateur, à savoir le travail, il est clair que les phénomènes de marché de travail ont un impact sur les relations du travail⁶ et que ces dernières ont un effet sur les marchés du travail⁷.

Cette interdépendance entre marché du travail et relations du travail devient importante à considérer lorsqu'on comprend clairement que notre système de convention et de négociation collectives a des limites sérieuses quant à la solution des problèmes qui sortent de son champ de juridiction ou de sa zone de performance⁸. Ainsi, par exemple, la convention collective ne peut pas créer des emplois, la convention collective ne peut pas réellement assurer une véritable sécurité d'emploi, sauf peut-être dans le secteur public, etc. Pour tenter d'enlever un peu de la pression créée par les problèmes de travail «externes» au système de relations du travail, la politique de main-d'oeuvre devient un outil nécessaire.

Après avoir défini ce qu'est une politique publique, il convient de tenter de situer la zone de performance propre de la politique de main-d'oeuvre contribuant ainsi à mieux délimiter ce qui est du ressort de cette politique, et ce qui ne l'est pas.

POLITIQUE DE MAIN-D'OEUVRE ET POLITIQUES PUBLIQUES

La politique de main-d'oeuvre est une politique publique au même titre que la politique économique et la politique sociale. Elle possède cependant ses propres objectifs, elle peut utiliser des instruments qui lui sont par-

6 Par exemple, en influençant le pouvoir de négociation d'un groupe, en suscitant à cause du chômage des préoccupations de sécurité d'emploi, etc.

7 Par exemple, l'impact des structures de salaires négociés sur les secteurs non-syndiqués, la segmentation des marchés de travail créés par la convention collective, etc.

8 Voir entre autres, DE GIVRY, Jacques, «Les relations industrielles: un point de vue international», *Relations industrielles*, Québec, PUL, vol. 29, no 2, 1974, pp. 255-268; LAFLAMME, Gilles, «Changement technologique et sécurité d'emploi», *Relations industrielles*, Québec, PUL, vol. 29, no 1, 1974, pp. 111-125; LAFLAMME, Gilles, *La négociation collective et les limites du négociable*, Collection Relations du travail, no 8, Département des relations industrielles, Québec, PUL, 1975, 104 pages; CARDIN, Jean-Réal, *Les relations du travail au Canada face aux changements technologiques*, Étude spéciale no 6, Ottawa, CEC, 1967, 66 pages; THIBAudeau, André, «Les limites du négociable et le débordement des conflits», *La politisation des relations du travail*, XXVIIIe Congrès des relations industrielles de l'Université Laval, Québec, PUL, 1973, pp. 99-116; BLOUIN, R., DESCHÊNES, J.P., LAFLAMME, G., SEXTON, J., *La sécurité d'emploi*, XXXIIIe Congrès des relations industrielles de l'Université Laval, Québec, PUL, 1978, 224 pages.

ticuliers, enfin elle a sa propre «zone de performance». D'un autre côté, elle est complémentaire aux autres politiques publiques et c'est pourquoi il existe, entre celles-ci et la politique de main-d'oeuvre, une zone grise d'interventions constituée par les instruments appartenant théoriquement à une autre politique publique et utilisés par la politique de main-d'oeuvre pour régler un problème particulier sur les marchés du travail. Ainsi, un programme de garderies peut appartenir théoriquement à la politique sociale, mais dans la mesure où il est utilisé pour favoriser l'accès du marché du travail aux femmes avec enfants, il devient alors un instrument commun aux deux politiques. Avant de déterminer la place de la politique de main-d'oeuvre à l'intérieur des politiques publiques, il apparaît logique d'examiner la nature, les objectifs et les principaux instruments des politiques publiques.

Précisons d'abord ce que l'on entend par «politique publique»: la *politique publique* est constituée par l'ensemble des actions et des décisions prises par l'État dans le but d'améliorer le fonctionnement de la société ou d'un groupe particulier de la société.

Cette intervention de l'État dans le fonctionnement de la société est rendue nécessaire parce qu'il est devenu évident qu'un certain nombre de problèmes ne peuvent pas se solutionner d'eux-mêmes. Sur le marché du travail, la rencontre entre l'offre de travail et la demande de travail (la théorie de la «main invisible») ne s'effectue pas telle que prévu. Les problèmes de chômage auxquels nous faisons face à l'heure actuelle suffiraient, s'il est encore nécessaire, à nous convaincre de l'inapplicabilité d'un tel principe. Les mêmes problèmes d'ajustement se retrouvent sur d'autres marchés.

L'aspect sauvage des intérêts privés rend aussi nécessaire une intervention de l'État pour protéger les intérêts des citoyens; à titre de consommateurs, il suffit de mentionner les révélations de la Commission d'enquête sur le crime organisé au Québec sur la viande avariée en 1976. Les politiques adoptées par l'État pour assurer son propre fonctionnement (Ex: les politiques d'achat du gouvernement) peuvent aussi affecter le fonctionnement «habituel» des marchés.

L'objectif global de toute politique publique est donc de protéger le citoyen, «l'intérêt public», des effets néfastes des déficiences constatées dans le fonctionnement «habituel» de la société, pour lui assurer le respect de ses droits et son développement personnel dans celle-ci. Il est encore reconnu que l'épanouissement personnel de chaque citoyen repose sur sa contribution positive à la société dans laquelle il fonctionne, i.e. par le travail qu'il réalise. À ce titre, on peut dire que toutes les politiques publi-

ques doivent, pour atteindre leurs objectifs, passer à un moment ou à un autre par le marché du travail car c'est là justement que se réalisent les aspirations des individus, d'où aussi l'aspect complémentaire et de support aux autres politiques publiques de la politique de main-d'oeuvre.

Sortes de politiques publiques

L'État peut adopter une gamme variée de politiques publiques pour intervenir dans des domaines plus particuliers de la société. Nous retiendrons ici les plus importantes pour notre propos: les politiques économiques, sociales, de l'éducation et de l'immigration.

On définit la *politique économique* comme étant constituée par l'ensemble des actions et des décisions prises par l'État dans le but d'améliorer le fonctionnement économique de la société ou d'un groupe particulier de celle-ci. Il s'agit de l'objectif global de la politique économique. Les instruments de cette politique prennent entre autre la forme de politiques fiscales et monétaires. Ces politiques particulières peuvent affecter les marchés du travail. En effet, une diminution de l'impôt sur le revenu des particuliers augmentera le revenu disponible des individus et par la suite la demande pour les biens et services et finalement la demande de travail. Des effets contraires se produiront suite à un resserrement de la politique monétaire: l'effet d'une telle politique pourra être la diminution de la demande de logements, ce qui affectera entre autres la demande de travail dans l'industrie de la construction, par exemple. Les effets de telles politiques ne sont pas strictement économiques et de plus ne sont pas uniformes pour toute la population, sur tout le territoire, d'où la nécessité d'instruments complémentaires qui pourront s'appliquer plus précisément à certains groupes particuliers ou à certaines régions particulières. C'est dans ce sens qu'il faut envisager l'intervention d'une politique de main-d'oeuvre: elle est complémentaire aux autres politiques publiques, car elle agit de façon plus directe autant dans le temps, car elle vise surtout le court et le moyen terme, que par son objet d'application, car elle vise à corriger des problèmes particuliers qui surgissent sur le marché du travail.

Les effets des politiques économiques ne sont certes pas négligeables, mais ils ne s'attaquent pas à tous les problèmes. Les politiques économiques peuvent s'attaquer à un problème de revenu chez la population de race noire en abaissant les impôts chez ce groupe particulier de la société mais si d'autre part, rien n'est fait du côté de la discrimination exercée par les employeurs, alors le problème ne sera évidemment pas réglé par les seules mesures à caractère économique.

Tous les domaines d'activité d'une société sont interreliés et c'est pourquoi on comprend tout de suite l'insuffisance de s'attaquer à des problèmes de nature économique uniquement par des mesures à caractère économique et sans se préoccuper de l'aspect main-d'oeuvre.

D'une part, on peut comprendre que tous les objectifs économiques et sociaux d'une société donnée passent par la croissance économique à cause du principe bien connu qu'on ne peut pas donner ce que l'on n'a pas. Il s'agit donc d'une condition nécessaire à l'atteinte des objectifs qu'une société se fixe tant dans les domaines sociaux, économiques, de l'éducation, de la santé, du logement, du transport, etc. D'autre part, il serait sûrement exagéré, à cause de ce lien, de subordonner totalement toutes les politiques à la politique économique.

Tout comme la croissance économique constitue une condition à la réalisation des politiques publiques, il en est évidemment de même pour les politiques sociales. La *politique sociale* est constituée par l'ensemble des actions et des décisions prises par l'État dans le but d'assurer la protection du revenu et de fournir une assistance à des groupes particuliers ayant des problèmes particuliers leur permettant ainsi de fonctionner «normalement» dans la société.

Tout comme pour la politique économique qui assure sa réalisation par divers instruments, la politique sociale peut se réaliser à travers des politiques plus particulières:

- 1) *les politiques de soutien du revenu*: revenu minimum garanti, pensions de vieillesse, allocations familiales, etc.
- 2) *les politiques d'aide aux groupes marginaux*: programmes de réinsertion sociale des anciens prisonniers, programmes d'aide aux handicapés, etc. ...
- 3) *les politiques de bien-être*: la santé, instauration des Centres locaux de services communautaires, etc.

Les effets des politiques sociales se font aussi sentir sur le marché du travail de façon plus directe pour les deux premières catégories, dont certains instruments se retrouvent carrément dans la zone grise qui existe entre la politique sociale et la politique de main-d'oeuvre et de façon indirecte pour la première catégorie. On comprend alors la nécessité de coordonner toutes les actions (les politiques) de l'État, car chaque action peut avoir un effet sur le marché du travail.

Une autre des principales politiques publiques est celle de l'éducation. La *politique de l'éducation* est constituée par l'ensemble des actions et des

décisions prises par l'État dans le but de favoriser, pour tout citoyen, l'acquisition de connaissances et d'habiletés. Les connaissances et habiletés acquises peuvent être utilisées à deux fins: il peut s'agir d'un investissement, dans le sens où elles serviront à l'individu pour se trouver un emploi ou d'une consommation, dans le sens où elles servent pour la culture personnelle. À première vue, il semble assez facile de distinguer ici ce qui appartient en propre au domaine de l'éducation, il s'agit de l'aspect consommation, de ce qui appartient à la main-d'oeuvre, i.e. l'investissement. Cependant, ce qui dans un premier temps, est acquis par un individu à titre de culture personnelle, peut, dans un deuxième temps, lui servir pour se trouver du travail et de même ce qui dans un premier temps est acquis pour fin d'investissement, pourra, si l'individu n'entre pas sur le marché du travail, être utilisé pour son bénéfice personnel. C'est pourquoi on ne peut pas se servir de ce seul critère pour distinguer les zones de performance propres à l'éducation et à la main-d'oeuvre. Le lieu d'action propre au domaine de l'éducation est bien sûr l'école alors que le lieu d'action de la politique de main-d'oeuvre est le marché du travail.

Le dernier type de politique examinée ici est celle de l'immigration. La *politique d'immigration* est constituée par l'ensemble des actions et des décisions prises par l'État qui visent à favoriser à des individus l'accès au territoire de l'État pour des fins culturelles, politiques ou économiques. L'impact de telles politiques sur le marché du travail est évident: tous les individus qui entrent au pays constituent de la main-d'oeuvre potentielle qui peut venir modifier le fonctionnement des différents marchés du travail. L'effet est plus direct quant on rattache des politiques d'immigration à des problèmes de pénurie de main-d'oeuvre locale pour des secteurs d'activités particuliers.

LA ZONE DE PERFORMANCE DE LA POLITIQUE DE MAIN-D'OEUVRE

La politique de main-d'oeuvre se définit comme étant un ensemble de décisions et d'actions prises par l'État dans le but d'améliorer le fonctionnement du marché du travail. Le marché du travail constitue le seul lieu d'action de cette politique et c'est par un ensemble de moyens, tant préventifs que curatifs, polarisés autour des deux principales composantes du marché du travail, à savoir l'offre et la demande de main-d'oeuvre, que la politique de main-d'oeuvre trouve sa zone de performance.

Telle que définie, la politique de main-d'oeuvre est à la fois une politique à dimension économique et une politique à dimension sociale. Elle

réalise le point de jonction entre les deux, dans la mesure où ces politiques exercent de façon directe ou indirecte une influence sur les marchés du travail et s'efforce de promouvoir la pleine utilisation de toutes les ressources humaines dans le but d'éviter les pertes économiques et sociales dues à un mauvais fonctionnement des marchés du travail.

La politique de main-d'oeuvre ne peut solutionner seule tous les problèmes reliés au travail, car ce dernier est influencé par toutes les politiques publiques. La politique de main-d'oeuvre doit s'ajuster avec les autres politiques et vice-versa, pour faire en sorte que le marché du travail fonctionne le mieux possible. Elle joue davantage un rôle complémentaire⁹ en tenant compte des contraintes spécifiques des marchés du travail locaux et agit surtout à court et à moyen terme pour corriger les déséquilibres souvent engendrés par l'ensemble des politiques dont le rôle n'est pas d'intervenir spécifiquement sur le facteur travail. Cette orientation de court et moyen terme pour la politique de main-d'oeuvre se justifie entre autre par l'aspect dynamique des marchés et par le fait que plusieurs aspects de long terme du marché du travail sont du domaine des autres politiques publiques.

Son rôle de complémentarité s'illustre bien à l'aide d'exemples d'application de différentes politiques publiques et en regardant comment les instruments de la politique de main-d'oeuvre peuvent et doivent intervenir pour compléter lorsque nécessaire les efforts des pouvoirs publics dans le but d'en prévenir ou d'en corriger les effets sur le marché du travail.

Place de la politique de main-d'oeuvre dans la politique économique

Lorsque l'État adopte des mesures fiscales et monétaires, ces dernières ont un effet de ralentissement ou d'accélération dans tous les secteurs de l'économie. Les instruments de la politique de main-d'oeuvre permettent entre autres d'appliquer des mesures sélectives à des secteurs ou zones particulières dont les besoins en main-d'oeuvre ou en emploi sont différents.

Dans le cas d'une politique publique visant le plein emploi, la politique de main-d'oeuvre peut contribuer à la réalisation et au maintien de ce plein emploi par la création d'emplois et d'autre part, en tentant d'adapter la structure de l'emploi aux exigences de la croissance économique. Pour atteindre ces objectifs, la politique de main-d'oeuvre peut utiliser toutes sortes de mesures: mesures de politique régionale, mesures visant à compenser les

⁹ BARKIN, Solomon, *Active Economic and Manpower Policies*, Reprinted from Manpower Policy, Economic Policy Instrument and Independent Policy System, US Department of Labor, Manpower Administration, Reprint Series, No. 43, University of Massachusetts, 1973, 41 pages.

variations saisonnières de l'emploi, utilisation appropriée des investissements publics et privés, formation professionnelle, promotion de la mobilité géographique et professionnelle, reclassement professionnel des handicapés, etc.

De par sa nature, la démarcation entre la politique de main-d'oeuvre et les autres politiques économiques est parfois difficile à établir. Prenons l'exemple d'un programme de création d'emplois dans le cadre d'une politique de main-d'oeuvre et dans celui d'une politique économique.

«Toute action directe ou indirecte des pouvoirs publics sur la demande finale de biens et de services a un effet indirect sur l'emploi. À cet égard, la régulation de la demande globale doit être prise (et depuis Keynes elle l'a toujours été) comme un moyen d'élever ou de stabiliser le niveau de l'emploi, c'est-à-dire de créer autant d'emplois qu'il y a de demandeurs d'emplois. La seule différence importante avec la «création d'emplois» en tant qu'instrument d'une politique active de main-d'oeuvre est son caractère global, c'est-à-dire non-sélectif. Il est donc courant de faire la distinction entre ces puissants moyens d'action sur la création d'emplois, à caractère global que sont les mesures fiscales et monétaires et la stimulation par des actions sélectives, spécialement conçues en fonction des caractéristiques particulières disponibles et encore inutilisées en main-d'oeuvre: travailleurs malaisés à placer, main-d'oeuvre en surnombre des régions moins développées, femme avec des charges de famille à la recherche d'emploi à temps partiel, etc. Néanmoins, la distinction reste floue, en particulier en ce qui concerne les mesures budgétaires revêtant la forme de marchés ou de programmes d'investissements publics. Très souvent, de telles mesures visent les problèmes d'emplois dans des régions ou des branches particulières et leur caractère sélectif a des chances d'être alors très marqué.»¹⁰

En résumé, la politique de main-d'oeuvre regroupe différents types d'actions qui, utilisées en complémentarité des politiques économiques, peuvent selon que l'on se trouve en période de pressions inflationnistes ou en période de récession, empêcher que l'emploi diminue et que la croissance économique soit entravée. L'appui principal de la politique de main-d'oeuvre à la politique économique est sa capacité d'agir de façon sélective pour en compléter, tant de façon active que préventive, les effets selon les besoins particuliers des marchés du travail.

Place de la politique de main-d'oeuvre dans la politique sociale

En outre du rôle économique attribuée à la politique de main-d'oeuvre, il est évident que celle-ci ne peut intervenir de façon efficace sur le marché

¹⁰ OCDE, *Une stratégie à moyen terme pour les politiques de l'emploi et de la main-d'oeuvre*, Paris, 1978, p. 53.

du travail sans considérer le fait que les ressources sont en premier des êtres humains, mûs par des aspirations humaines. Cet aspect «humain» des ressources sur le marché du travail confère à la politique de main-d'oeuvre un rôle social important¹¹.

Alors que la politique sociale a comme principale fonction la protection du revenu, le rôle plus spécifique de la politique de main-d'oeuvre est d'assurer une plus juste distribution des chances des individus sur le marché du travail et de garantir une meilleure qualité de la vie professionnelle.

La politique de main-d'oeuvre possède des instruments nécessaires pour améliorer les possibilités d'emploi des catégories marginales et ce faisant, contribuer à la justice sociale. Par exemple, si une politique sociale vise à enrayer la discrimination raciale, la politique de main-d'oeuvre peut compléter cette politique en attaquant les problèmes de discrimination raciale lorsque ceux-ci s'exercent sur le marché du travail et entravent son libre fonctionnement et, par le fait même, augmenter l'efficacité de cette politique sociale.

Tout comme pour la politique économique, il peut être difficile de délimiter avec précision ce qui est une politique sociale et ce qui est une politique de main-d'oeuvre. Reprenons l'exemple d'une politique de garderie. Celle-ci pourra, selon l'objectif visé, appartenir à l'un ou à l'autre de ces deux groupes de politiques. Si l'établissement de garderies a pour objectif spécifique de permettre à un plus grand nombre de femmes d'accéder au marché du travail pour occuper des postes pour lesquels un besoin de main-d'oeuvre existe ou est prévu, alors cette politique sera considérée comme un instrument de la politique de main-d'oeuvre. Cependant, si cette politique ne vise pas à solutionner un problème actuel ou futur sur le marché du travail la création de garderies devient essentiellement une politique sociale. Toutefois, elle pourra aussi avoir un impact non-spécifiquement recherché sur le marché du travail. Ce type de politique se situe à la jonction de la politique sociale et de la politique de main-d'oeuvre, dans ce qui peut être qualifiée de «zone grise» entre les deux.

Politique de main-d'oeuvre et politique d'éducation

Telle que définie précédemment, la politique d'éducation vise à favoriser l'acquisition générale de connaissances et d'habiletés. Cependant,

¹¹ KUUSI, P., *Social Policy for the Sixties: A Plan for Finland*, Finish Social Policy Association, 1964, pp. 128 et s.

dans la mesure où la politique de main-d'oeuvre poursuit l'objectif d'assurer au marché du travail que les ressources en main-d'oeuvre répondent tant quantitativement que qualitativement aux besoins du marché du travail, que ces ressources soient plus adaptables et qu'elles aient le maximum de chances de s'épanouir dans un travail librement choisi, la politique de main-d'oeuvre interagit directement avec la politique d'éducation. Ici encore, il existe une «zone grise» où il devient difficile de faire la démarcation exacte entre ce qui relève d'une politique de main-d'oeuvre et ce qui relève d'une politique d'éducation.

Un exemple illustrant cette «zone grise» serait la formation professionnelle. Le ministère de l'Éducation offre au niveau de la formation professionnelle des cours de métiers qui s'adressent à tous, tant les personnes désireuses de les suivre pour leur culture personnelle que celles intéressées à exercer un métier par la suite. Cette politique revêt un aspect «global». Si par contre, le ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre, par l'ensemble des informations qu'il possède sur les marchés du travail prévoit une pénurie de main-d'oeuvre dans un métier spécifique, il pourra demander au ministère de l'Éducation de former des personnes qualifiées à cette fin et la formation professionnelle deviendra alors un programme de main-d'oeuvre réalisé à l'aide d'un instrument emprunté à une autre politique publique. C'est donc essentiellement par l'objectif visé par l'établissement d'un programme que l'on pourra déterminer s'il appartient ou non à la politique de main-d'oeuvre.

Politique de main-d'oeuvre et politique d'immigration

La politique d'immigration agit de façon globale sur la société en permettant l'apport de personnes de l'extérieur pour des fins culturelles, politiques ou économiques. Cette politique peut devenir un instrument de la politique de main-d'oeuvre dans la mesure où la venue de ressources extérieures peut prévenir ou corriger un déséquilibre sur le marché du travail. Par exemple, si une pénurie de main-d'oeuvre spécialisée est prévue, il peut être avantageux de recourir à ce type d'action pour solutionner ce problème. Encore ici, la politique de main-d'oeuvre et la politique d'immigration sont interreliées et doivent être étroitement coordonnées pour maximiser l'atteinte de leurs objectifs respectifs.

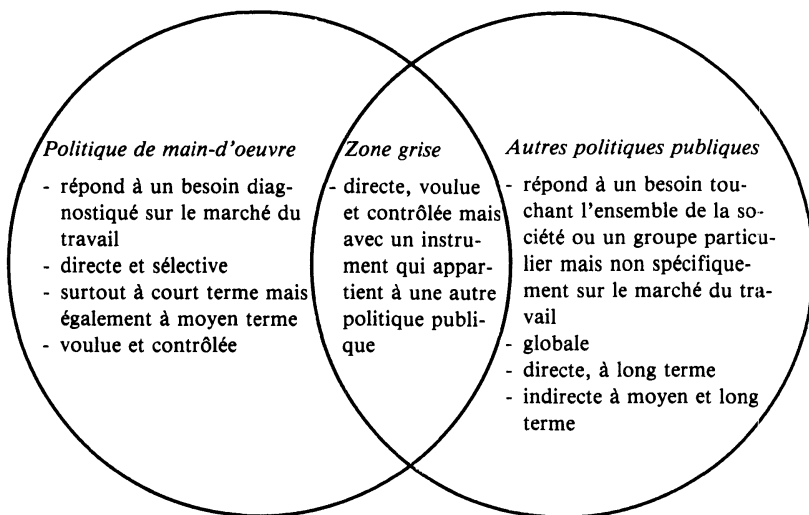
La politique de main-d'oeuvre peut également agir de façon complémentaire avec la politique d'immigration de plusieurs façons dont une possibilité serait de faciliter l'adaptation des immigrés sur le marché du travail à l'aide de programmes conçus spécifiquement en fonction de la clientèle visée et des problèmes qui l'affectent sur le marché du travail.

CONCLUSION

À l'aide de tous ces exemples et pour illustrer notre conception de l'interrelation entre la politique de main-d'oeuvre et les autres politiques publiques, le schéma 2 résume les zones de performance respectives de cet ensemble de politiques par rapport au marché du travail en établissant un certain nombre de critères pouvant aider à déterminer si tel ou tel instrument de la politique publique fait partie de la zone de performance de la politique de main-d'oeuvre et vice-versa.

Schéma 2

Critères servant à déterminer la zone de performance des politiques publiques par rapport au marché du travail



Ce schéma 2 illustre l'importance d'établir une bonne coordination entre la politique de main-d'oeuvre et les autres politiques publiques, à cause de leur interrelation. L'existence de la politique de main-d'oeuvre se justifie tant par son apport autonome pour contribuer au développement économique et social dans la mesure où celui-ci dépend du bon fonctionnement du marché du travail, que par son rôle de complémentarité par rapport aux autres politiques à agir, de façon spécifique, sur des groupes ou régions particuliers lorsque les autres politiques touchent directement ou indirectement les marchés du travail.

Historiquement, la politique de main-d'oeuvre a été pensée et développée comme une politique de support aux politiques économique et sociale traditionnelles en autant que telles politiques se sont avérées incapables de régler un certain nombre de problèmes trouvant leur lieu d'expression sur les marchés du travail. Cependant, l'importance réalisée de tels problèmes de marché du travail est devenue telle que, à l'intérieur de l'interdépendance naturelle entre les différentes politiques publiques, la politique de main-d'oeuvre est devenue une politique publique tout aussi importante que la politique sociale et la politique économique. Elle est même devenue un instrument essentiel au développement.

Ceci implique alors la nécessité d'une coordination entre les différentes politiques publiques. Et la politique de main-d'oeuvre doit y être vue comme un partenaire à part égale.

Manpower Policy and Public Policies

This paper tries to identify the place of manpower policy in the spectrum of public policies, and more particularly economic and social policies.

A manpower policy exists in relation to the labour market and, more specifically, labour market problems. The objective of manpower policy, in such a context, is to correct labour market problems and operating difficulties in a preventive or curative manner.

Many public policies can influence one or more aspects of the phenomenon of work and therefore the labour market. On the other hand, the efficiency of many specific instruments of economic or social policies depends largely on the efficiency of work and therefore of the labour market. This suggests the dynamic interdependency and complementarity between manpower policy and economic and social policies.

To better distinguish between different public policies it becomes necessary to try to determine the zone of performance of each of them, in the interest of better policy making and implementation.

Public policy is defined here as the set of actions and decisions taken by the State in order to improve the functioning of society or of a particular group of society. Such state intervention has become necessary since it has been proven that a certain number of problems cannot find a solution by themselves.

The State can intervene by a series of instruments. It has been chosen to focus on the following: economic, social and education policies.

Economic policy is defined as the set of actions and decisions taken by the State in order to improve the economic functioning of society or of a particular group of society. The effects of such a policy are not solely economic and are not necessarily equal for everyone. Nor are they equal for all parts of the territory. There is therefore a need of more specific complementary instruments aiming at solving particular problems for given groups and/or given regions.

Social policy is defined as the set of actions and decisions taken by the State in order to insure income protection and to supply assistance to particular groups facing particular problems, in order to allow them to function "normally" in society. To the extent that such income protection and specific assistance are sought through the labour market, the interdependency and complementarity between social and manpower policies become obvious.

The education policy is defined by the set of actions and decisions taken by the State in order to encourage, for each citizen, the acquisition of knowledge and skills. To the extent that such knowledge and skills are essential ingredients for the functioning of individuals on the labour market, the interdependency and complementarity between education and manpower policies become obvious.

Manpower policy is defined as the set of decisions and actions taken by the State to improve the functioning of the labour market. As such, manpower policy has economic and social dimensions. Manpower policy cannot by itself find a solution to all labour market problems since the labour market is influenced by other public policies. Manpower policy must therefore adjust to other public policies, and vice versa, in order to maximize labour market functioning. Manpower policy therefore, plays a complementary role purely in the short or medium term because of the dynamics of the labour market, and because the long term aspect of the labour market is mostly in the spectrum of other public policies.

In such a context, a grey zone between manpower policy and other public policies is inevitable.

The most important difference between manpower policy and economic policy is that the former aims at offering selective actions for given groups with specific characteristics. Since the most important function of social policy is income protection, its link with manpower policy is such that manpower policy seeks to insure a more equitable distribution of opportunities for individuals on the labour market and a better quality of professional life.

In the matter of skill and knowledge acquisition, the education policy mainly touches the consumption aspect of education, except perhaps for skill training of youth within the normal schooling network. Because of its nature, manpower policy then mainly touches the short and medium investment aspect of adult education. However, the subjective difference between investment in education and consumption of education makes it more difficult to generalize as to the specific zones of performance of education and manpower policies.

It is therefore possible to offer a certain number of general criteria to help determine if such and such public policy instrument having an effect on the labour market is part of the zone of performance of manpower policy or not.

- a) manpower policy instruments
 - correspond to a specific need in the labour market;
 - direct and selective;
 - focus in the short and medium term
- b) Other public policy instruments
 - correspond to a general need of society or of a particular group but not for labour market purposes;
 - mainly macro;
 - direct in the long term;
 - indirect in the medium and long term.
- c) Grey zone instruments
 - direct, intended and controled but belonging to another public policy than manpower policy.

La sécurité d'emploi

Introduction, RODRIGUE BLOUIN, JEAN-PAUL DESCHÊNES, GILLES LAFLAMME, JEAN SEXTON — Quelle sécurité d'emploi?, BERNARD SOLASSE — L'État et la sécurité d'emploi, YVES DELAMOTTE — Peut-il exister une même sécurité d'emploi pour tous?, JACQUES MERCIER et CLAUDE RONDEAU — L'impact des clauses de sécurité d'emploi du secteur para-public sur la structure de négociation dans le secteur privé, JEAN-LOUIS DUBÉ, ALPHONSE LACASSE — Peut-on être contre la sécurité d'emploi? LÉOPOLD LAROUCHE et SERGE LAPLANTE — Les fermetures d'établissement au Québec: nécrologie optimiste ou optimisme nécrologique?, JEAN SEXTON — Commentaires, FERNAND D'AOUST, HUBERT PITRE — Le travail: privilège, droit ou obligation, GOSTA REHN — La sécurité d'emploi et le droit au travail, GHISLAIN DUFOUR RÉAL MIREAULT, MARCEL PÉPIN — La sécurité d'emploi et la politique des services de main-d'œuvre, PIERRE-MARC JOHNSON — Bibliographie sommaire, JEAN-PIERRE AUGER.

1 volume, 224 pages — Prix: \$8.00

Les Presses de l'Université Laval

Cité universitaire

Québec, P.Q. Canada
G1K 7R4