



Les relations patronales-ouvrières

- La syndicalisation et la négociation collective** 741
Notes 748
- Les relations de travail dans le secteur public** 749
Notes 759
- Les conflits de travail** 760
Pour une plus grande coopération dans les relations de travail et un meilleur partage de l'information 769
Des contacts plus courts 770
Une structure de négociation collective plus centralisée 770
La réglementation des grèves et des lock-out 773
Les coûts d'un conflit supportés par des tiers 774
L'arbitrage 775
Notes 777
- La coopération entre la main-d'œuvre et le patronat** 779
Les programmes de médiation préventive 779
Les programmes de la Qualité de la vie au travail 780
Les méthodes japonaises de gestion et d'utilisation des ressources humaines 782
Les régimes de participation aux bénéfices 786
Conclusions 788
Notes 789
- Santé et sécurité au travail** 790
Les dimensions du problème 790
Comment aborder le problème 793
Les mécanismes du marché 793
La négociation collective 795
La réglementation sur la santé et la sécurité au travail 795
Comment aborder le problème de la santé et de la sécurité professionnelles 801
- Recommandations** 806
Notes 806



Les relations patronales-ouvrières

Les relations patronales-ouvrières ont un effet déterminant aussi bien sur le revenu et les possibilités d'emploi de chaque Canadien que sur la qualité du milieu du travail au Canada. La Commission a entendu de nombreuses plaintes au sujet de l'état de ces relations et un grand nombre de propositions pour remédier à la situation. L'analyse de ces questions exige d'abord qu'on définisse les problèmes pour ensuite chercher les moyens appropriés de les résoudre.

La syndicalisation et la négociation collective¹

La façon la plus courante d'évaluer la place qu'occupe la négociation collective dans une économie, consiste à déterminer le pourcentage de la main-d'œuvre syndiquée non agricole. En règle générale, ce mode d'évaluation par le degré de syndicalisation ne reflète pas fidèlement la réalité des négociations collectives, car tous les travailleurs syndiqués ne sont pas régis par des conventions collectives.

Après la Seconde Guerre mondiale, la négociation collective au Canada a connu un essor considérable. La proportion des travailleurs salariés syndiqués, exception faite du secteur agricole, est passée d'environ 24 pour cent en 1945 à environ 40 pour cent en 1983. À l'inverse, on constate qu'aux États-Unis, le taux de syndicalisation des travailleurs salariés non agricoles est passé d'environ 35 pour cent en 1945 à environ 19 pour cent en 1984; il est probable que cette tendance se maintiendra. Les données actuelles ne permettent pas de faire une analyse comparative de l'étendue des négociations collectives². Toutefois, il ressort d'une étude récente qu'en 1977, près de 86 pour cent des employés régis par des conventions collectives étaient membres d'un syndicat³. À partir de ces chiffres, on peut présumer qu'en 1983 entre 45 et 50 pour cent de l'ensemble de la main-d'œuvre salariée non agricole était régi par des conventions collectives.

L'essor considérable de la négociation collective au Canada, au cours de cette période, s'est manifesté de plusieurs façons. En premier lieu, parallèlement à une forte croissance de l'emploi dans les secteurs public et parapublic⁴, on y a observé un taux de syndicalisation accru. De plus, le taux de syndicalisation dans le secteur privé a régulièrement augmenté quoique plus lentement à cause de la croissance très rapide du secteur des services où le pourcentage des travailleurs syndiqués est faible. Les secteurs où l'on constate une forte tendance à la syndicalisation – comme ceux de la fabrication, des mines et des forêts – ont connu une croissance relativement lente du niveau de l'emploi.

Les changements apportés à la législation canadienne ont largement contribué à la montée du syndicalisme. On peut dire, grosso modo, que la législation régissant les conventions collectives au Canada est passée par trois étapes principales. La première comprend la période qui, en grande partie a précédé la Confédération et qui ne favorisait pas la négociation collective. Interprétant la *common law*, les juges déclaraient alors que toute action concertée de la part des travailleurs équivalait à une conspiration criminelle. De même, d'autres restrictions d'ordre civil et criminel étaient imposées à l'encontre de toute initiative individuelle ou collective des travailleurs. La deuxième étape se situe autour des années 1870 alors que la loi était plutôt neutre en ce qui avait trait à la négociation collective. À ce titre, mentionnons en particulier *l'Acte concernant les unions ouvrières* de 1872, les amendements au Code criminel et d'autres mesures législatives qui eurent pour effet d'une part de lever un bon nombre de restrictions relatives à la création de syndicats et à l'abandon collectif du travail. Cette période de neutralité dura jusqu'à l'adoption, en 1944, du *Décret sur les relations de travail en temps de guerre* (C.P. 1944–1003). Depuis lors, l'attitude générale des gouvernements à l'égard de la négociation collective a été favorable⁵. Le décret du conseil 1944–1003, qui s'inspirait de la *Wagner Act* américaine adoptée en 1935, accordait à la plupart des employés du secteur privé, le droit à la représentation syndicale et à la négociation collective, définissait les méthodes injustes d'emploi et créait une Commission des relations de travail chargée de l'application de la loi. Des changements analogues survinrent au milieu des années 1960 dans les secteurs public et parapublic. Avec l'adoption, en 1967, de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* et la promulgation de lois de même nature au palier provincial, les gouvernements encouragèrent la négociation collective et la création de syndicats dans ces secteurs qui connaissaient également une croissance rapide de l'emploi. Ainsi, la période d'après-guerre a été marquée par des lois qui ont contribué à l'expansion de la négociation collective.

Cette répartition sommaire, en trois étapes principales, de l'évolution de la législation du travail est utile comme le sont souvent de telles simplifications, mais elle omet, bien sûr, certains aspects importants de la question. L'un d'eux a trait à l'évolution du partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux en matière de relations de travail. À cet égard, on peut distinguer deux étapes principales, celle d'avant 1925 et celle qui lui fait suite. Avant 1925, on estimait que les questions de relations de travail relevaient de la compétence fédérale. Au cours de cette période, la *Loi des*

enquêtes en matière de différends industriels de 1907, constituait la pièce maîtresse régissant les relations de travail. Elle déclarait illégale toute grève ou tout lock-out dans certaines industries importantes, jusqu'à ce qu'une enquête sur le conflit ait été menée et qu'un rapport de la Commission de conciliation ait été présenté au ministre et rendu public. L'affaire Snider (*Toronto Electric Commissioners c. Snider*) en 1925, modifia ce présumé partage des compétences. En effet le Conseil privé assimila les relations de travail à la propriété et aux droits civils et décida, par conséquent, qu'elles relevaient de la compétence provinciale.

Après la Seconde Guerre mondiale, au cours de laquelle le gouvernement fédéral exerça son autorité en vertu des pouvoirs d'urgence, chaque province élaborait sa propre législation en matière de relations industrielles. À l'origine, la plupart des provinces adoptèrent une législation qui s'apparentait au décret du conseil 1944-1003. Toutefois, depuis la fin des années 1960, les provinces se sont davantage familiarisées avec la législation du travail, et les codes du travail varient considérablement aujourd'hui d'une province à l'autre. Du point de vue national, le partage actuel des compétences est nettement avantageux du fait qu'il permet aux divers gouvernements de faire l'essai des lois du travail et de les ajuster aux conditions propres à leur province.

Le fait que le *Décret sur les relations de travail en temps de guerre* (C.P. 1944-1003) se soit inspiré de la *Wagner Act* des États-Unis, a donné naissance à un système de relations industrielles particulier à l'Amérique du Nord et qui se différencie nettement, par sa structure, de ceux qui existent en Europe, au Japon et en Australie, pays auxquels les Canadiens se comparent le plus souvent. Certes, il existe des différences entre le Canada et les États-Unis en matière de relations industrielles, mais les similitudes entre les deux pays sont plus nombreuses que les différences.

La majorité des provinces ont également adopté des lois s'apparentant à la *Wagner Act* américaine et les ont modifiées par la suite pour faciliter, en général, l'organisation de syndicats. L'exemple le plus éloquent à cet égard, est l'extension du droit de négociation collective aux employés des secteurs public et para-public. Par ailleurs, on a élargi la définition du terme « employé », pour permettre à un plus grand nombre de travailleurs d'être syndiqués; on a procédé à de nombreux changements au processus d'accréditation pour faciliter l'association syndicale, imposer des restrictions plus sévères quant à la suppression du droit à la négociation, et opérer d'autres changements comme la déduction obligatoire à la source, des cotisations syndicales, l'imposition d'un premier contrat, et l'adoption de mesures plus strictes visant l'obligation de négocier de bonne foi, ce qui a aidé les syndicats, une fois accrédités, à maintenir leur position.

Un tel cadre législatif favorable a eu des effets spectaculaires. Le tableau 17-1 compare les taux d'augmentation des travailleurs syndiqués et la densité syndicale de sept pays différents, soit l'Australie, le Canada, le Japon, la Suède, le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Allemagne de l'Ouest, entre 1961 et 1980. Le Canada affiche le taux d'augmentation le plus élevé parmi ces sept pays et, à la fin de la période, il avait devancé le Japon et les États-Unis au regard de la densité syndicale. (En 1961, le Canada se trouvait au bas de l'échelle.)

TABEAU 17-1 Expansion et densité des adhésions syndicales dans différents pays

Pays	Adhésions (en milliers)			Pourcentage de salaires et de personnes qui touchent un traitement			Pourcentage annuel moyen de modification		
	1961	1971	1981	1961	1971	1981	1961-1980	1961-1971	1971-1981
Australie	1 895	2 437	2 994	59,0	53,1	55,8	2,4	2,5	2,1
Canada	1 447	2 231	3 487	29,5	31,1	35,3	4,6	4,4	4,6
Japon	8 154	11 684	12 355	34,3	34,2	30,6	2,2	3,7	0,6
Suède	1 922	2 622	3 055	62,5	75,6	88,8	3,1	3,1	2,8
Royaume-Uni	9 916	11 126	12 182	43,4	50,3	57,5	1,4	1,2	0,9
États-Unis	16 303	21 327	22 396	30,2	29,9	24,7 ^a	1,7	2,7	0,5
Allemagne de l'Ouest	6 306	8 105	9 340	30,9	37,0	41,9	2,0	2,5	1,4

Sources : Adhésion syndicale: Australie, Commonwealth Bureau of Census and Statistics, *Official Yearbook of the Commonwealth of Australia*; Canada, Travail Canada, Organisations de travailleurs au Canada; Japan, Statistics and Information Department, *Year book of Labour Statistics*; Sweden, National Bureau of Statistics, *Statistical Abstract of Sweden*; United Kingdom, Department of Employment, *Employment Gazette*; United States, Bureau of Labor Statistics, *Director of National Unions and Employee Associations*; West Germany, Federal Republic of Germany, *Statistisches Jahrbuch*, Salariés et bénéficiaires de traitements: OCDE, *Labour Force Statistics*.

Nota : Les comparaisons internationales devront être interprétées avec prudence étant donné les différentes méthodes et critères statistiques utilisés pour composer les tableaux.

a) Estimation de base : 1980.

Cette différence étonnante qu'on observe entre le Canada et les autres pays, relativement à la croissance de la syndicalisation, a eu de nombreuses répercussions d'ordre politique au cours des dernières décennies; le nombre de grèves et de lock-out et les règlements salariaux en sont des exemples. Cet écart est particulièrement marqué entre le Canada et les États-Unis et mérite qu'on s'y attarde.

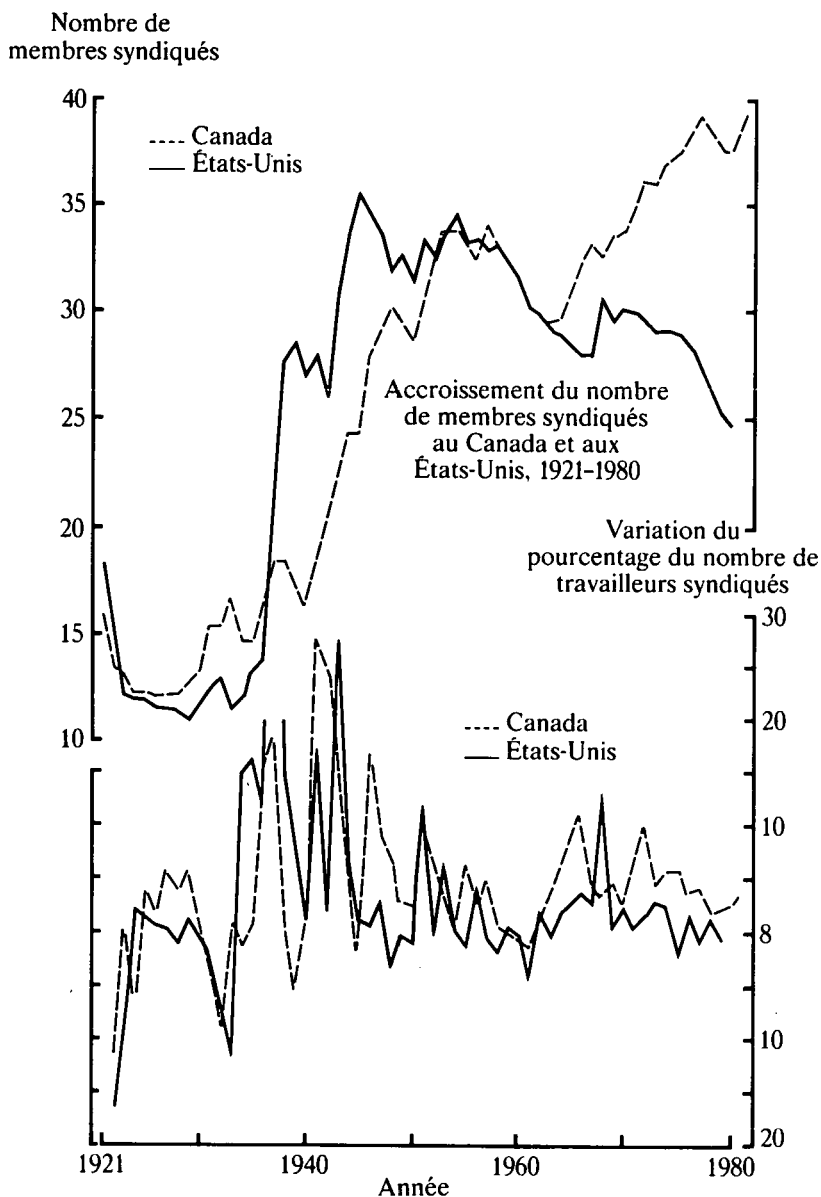
Comme l'illustre la figure 17-1, l'évolution de la syndicalisation au Canada et aux États-Unis était la même entre les décennies 1920 et 1960; elle ne l'était plus à partir de 1965.

Il n'est pas possible, dans le cadre de cette étude, de faire une analyse approfondie des causes de cette divergence. Un des éléments qui l'expliquent, bien qu'il ne semble pas déterminant, pourrait être la montée du syndicalisme dans le secteur public. Celle-ci a été également marquée et plus ou moins semblable dans les deux pays, à la différence près qu'aux États-Unis le syndicalisme s'affaiblissait dans le secteur privé, alors qu'il prenait de l'ampleur au Canada. Une étude faite pour les besoins de la Commission indique que le rythme de croissance des principaux syndicats du secteur public américain était plus rapide qu'au Canada, alors que les taux de croissance des principaux syndicats du secteur privé étaient, au Canada, remarquablement plus élevés⁶.

L'un des facteurs qui semble avoir joué un rôle important dans la croissance divergente des syndicats canadiens et américains, depuis le milieu des années 1960, a trait aux lois et à leur application, touchant l'accréditation syndicale et à l'obligation de négocier de bonne foi. On pourrait ajouter à cela l'existence, dans bon nombre d'États du sud et de l'ouest des États-Unis, d'une mentalité fortement anti-syndicale et de lois peu favorables au syndicalisme. À titre d'exemple, le système américain exige la tenue d'une élection quelque temps après qu'une demande d'accréditation syndicale a été présentée, alors que dans la plupart des provinces canadiennes, l'accréditation est automatiquement accordée lorsqu'un certain pourcentage d'employés ont indiqué, en signant leur carte, leur volonté d'être représentés par un syndicat. Les syndicats américains perdent souvent ces élections et cette tendance s'est régulièrement accentuée durant la période d'après-guerre. L'attitude anti-syndicale des employeurs, lors de ces élections, semble avoir été relativement marquée aux États-Unis, ce qui explique, peut-être, les retards mis à adopter des mesures visant à mettre fin aux pratiques injustes en matière d'emploi et la mauvaise application des lois. Une différence importante en matière d'application des lois concerne les moyens de redressement assez faibles dont dispose le *U.S. National Labour Relations Board* comparativement aux possibilités qui s'offrent aux Commissions des relations de travail canadiennes à cet égard, lorsque l'obligation de négocier de bonne foi n'est pas respectée. Encouragés par cet état de choses, de nombreux employeurs américains ont fait preuve d'un anti-syndicalisme accru non seulement au moment de l'accréditation, mais aussi à l'étape des négociations d'un premier contrat; il en résulte que seuls 60 pour cent des syndicats accrédités réussissent aujourd'hui à négocier un premier contrat avec l'employeur. Comme dernière explication, il y a lieu de noter que c'est dans les États du sud et de l'ouest des États-Unis que le taux d'emploi a augmenté le plus rapidement. Il semble que

cette croissance rapide de l'emploi ait incité davantage les entreprises à s'installer dans les régions peu propices à l'organisation syndicale.

FIGURE 17-1 La tendance des syndicats à augmenter leur densité au Canada et aux États-Unis, 1921-1980



Sources : À partir de données de Travail Canada, *Répertoire des Organisations de travailleurs au Canada*; U.S., Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *Handbook of Labor Statistics*, bulletin n° 2070, décembre 1980, *Directory of National Unions and Employee Associations*, 1979, bulletin n° 1079, septembre 1980 et *News*, USDL 81-446, 18 septembre 1981.

Bien que l'opposition américaine aux mouvements syndicaux s'explique par bien d'autres raisons, elle reflète, en partie du moins, une hostilité de plus en plus manifeste à l'égard de la négociation collective. Au Canada, les mouvements syndicaux craignent qu'une telle hostilité soit contagieuse. Dans ce cas, il faudra annuler toutes les lois adoptées depuis la fin de la guerre, ce que la Commission juge improbable.

Il serait utile d'examiner l'attitude des Canadiens envers les syndicats, d'autant plus que les décideurs politiques tiendront compte, sans doute, de l'opinion publique⁷. Selon le *Decima Quarterly Report on Public Affairs Trends*, les Canadiens, à qui on avait demandé de classer les dirigeants de vingt institutions selon la confiance qu'ils leur inspiraient, (ces institutions comprenant les banques, les écoles, les gouvernements provinciaux, les compagnies pétrolières, le gouvernement fédéral, les sociétés multinationales, les journaux et l'industrie du tabac) accordaient inmanquablement une confiance moindre aux chefs syndicaux qu'à tout autre dirigeant. Au sein même des familles syndiquées, la confiance dans les syndicats est faible même si cette faiblesse est moins prononcée que dans les familles non syndiquées. En réponse à une question posée par *Decima* durant les étés 1981 et 1982, invitant les interviewés à choisir l'une des deux affirmations suivantes: « Que les syndicats au Canada sont devenus trop puissants » ou « Que les syndicats sont nécessaires au Canada pour protéger les travailleurs contre l'exploitation », plus de 55 pour cent des personnes interrogées étaient d'avis que les syndicats étaient « trop puissants ». Dans une autre question de *Decima* posée durant les étés 1980 et 1982, on leur demandait s'ils favorisaient ou non un contrôle plus sévère de la part du gouvernement sur les activités syndicales. Plus de 60 pour cent optèrent pour un contrôle plus serré et même parmi les syndiqués, la majorité étant en faveur d'un tel contrôle.

Certains indices nous laissent croire que les Canadiens ne soutiennent plus les syndicats comme autrefois. Comme l'Honorable André Ouellet, ancien ministre du Travail, le soulignait dans son mémoire à la Commission, depuis 1950, on a sans cesse demandé aux interviewés des sondages Gallup de dire s'il était « bon » ou au contraire « mauvais » pour le Canada d'avoir des syndicats. De 1950 à 1958, 10 à 20 pour cent des personnes interrogées ont répondu que c'était « mauvais » et entre 60 et 70 pour cent que c'était « bon ». (Les autres ont fait des réserves ou ont déclaré n'avoir pas d'opinion.) Par contre, entre 1976 et 1982, de 30 à 42 pour cent des interviewés étaient d'avis que « ce n'était pas une bonne chose » alors que 42 à 54 pour cent disaient que « c'était une bonne chose ».

Les réponses à ces questions se prêtent, bien sûr, à diverses interprétations. Lors des échanges que la Commission a eus avec le public, elle n'a décelé chez les Canadiens aucune hostilité marquée à l'égard des syndicats. Elle a constaté que l'on respecte et accepte le rôle dévolu aux mouvements syndicaux pour représenter leurs membres. Le public souhaiterait que les relations patronales-ouvrières soient moins antagonistes et qu'on institue un processus plus approprié de règlement des conflits industriels. Les recommandations que la Commission formule un peu plus loin dans ce chapitre visent à atteindre cet objectif.

Notes

1. Des renseignements plus détaillés sur le contenu de ce chapitre font l'objet de deux études préparées pour cette Commission : Pradeep Kumar, « La croissance de syndicats au Canada : rétrospective et prospective » dans *Les relations de travail au Canada*, vol. 16; et Joseph M. Weiler, « Le rôle du droit dans les relations de travail » dans *Le droit du travail et le droit urbain au Canada*, vol. 51 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Service Canada, 1985.
2. Les données statistiques relatives à l'étendue de la négociation collective donnent, pour 1982, une proportion de 58 pour cent dans les établissements comptant 20 employés ou plus. Toutefois, comme les associations syndicales se rencontrent plus fréquemment dans les établissements de 20 employés ou plus, plutôt que dans les petites entreprises et que l'enquête d'où sont tirées ces données était, à certains égards, limitée, il s'ensuit que ces chiffres surestiment l'importance de la négociation collective dans l'économie canadienne.
3. Voir R.J. Adams, « Estimating the Extent of Collective Bargaining in Canada », document de recherche n° 223, Hamilton, McMaster University, Faculté d'administration des affaires, avril 1984.
4. Le terme « secteur public » comprend les employés des gouvernements fédéral, provincial et municipal. Le terme « secteur para-public » se réfère aux employés des secteurs de l'éducation, de la santé et des secteurs connexes qui sont financés essentiellement par les deniers publics.
5. L'évolution législative en matière de négociation collective répartie en trois étapes distinctes, ne tient pas compte, bien sur, d'éléments importants dans chacune de ces étapes. En particulier, au cours de la deuxième étape, de nombreux changements législatifs sont venus faciliter l'organisation des syndicats. De plus, avant la Seconde Guerre mondiale, certaines provinces avaient adopté des lois qui annonçaient en quelque sorte le décret du conseil 1944-1003.
6. Pradeep Kumar, « La croissance des syndicats au Canada : rétrospective et prospective » dans *Les relations de travail au Canada*, vol. 16 Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
7. La discussion qui suit concernant les attitudes, repose essentiellement sur une étude préparée pour la Commission par Richard Johnston, intitulée « L'opinion publique et la politique d'État au Canada : questions de confiance » dans *L'opinion publique et la politique d'État du Canada*, vol. 35 Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Les relations de travail dans le secteur public

Bien qu'une loi accordant aux fonctionnaires le droit de négocier collectivement, ait tout d'abord fait son apparition en Saskatchewan en 1944, le processus consistant à étendre le droit de négociation collective aux employés du secteur public, n'a vraiment commencé qu'avec l'amendement du *Code du travail* du Québec en 1964. Trois ans plus tard, soit en 1967, le gouvernement fédéral promulguait la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, accordant le droit de négociation collective aux employés du gouvernement fédéral et de ses organismes. Cette mesure innovatrice semble avoir incité les autres provinces à en faire autant pour tous leurs employés. À l'heure actuelle, tous les gouvernements du Canada accordent indistinctement aux employés du secteur public le droit de négocier collectivement. Ce droit peut porter sur un petit nombre de questions précises, sans droit de grève, ou bien, peut n'être pas limité et comprendre le droit de grève. Les programmes de restriction des salaires dans le secteur public, adoptés en 1982 et qui sont toujours en vigueur dans certaines juridictions, limitent encore davantage la négociation collective.

Les mesures législatives prises par les gouvernements fédéral et provinciaux au cours des années 1960, ont été qualifiées « d'expériences audacieuses ». En accordant le droit aux employés des secteurs public et para-public de négocier collectivement et de faire la grève, le Canada a été plus loin que la plupart des pays auxquels nous nous comparons souvent. Même s'il est difficile de procéder à une analyse comparative détaillée à ce sujet entre le Canada et d'autres pays, il peut être utile d'en faire un schéma sommaire. Les États-Unis et le Royaume-Uni sont les modèles de choix étant donné d'une part que les États-Unis et le Canada partagent un même mode de négociation collective pour le secteur privé et que, d'autre part, tant les États-Unis que le Royaume-Uni ont, à des degrés divers, considérablement influencé notre système de relations industrielles.

En pratique, tous les employés du secteur public, au Canada, sont régis par des lois détaillées qui leur donnent le droit de s'associer et d'entreprendre des négociations collectives. Dans certains autres pays, ce droit n'est pas aussi bien défini. Par exemple, les employés fédéraux américains ont le droit de former un syndicat ou d'y adhérer sans toutefois avoir le droit de négocier avec leur employeur. L'échelle des rémunérations est déterminée tout d'abord par celle qui prévaut dans le secteur privé. Au niveau des États, le droit de former un syndicat et d'y adhérer est garanti alors que celui de négocier collectivement ne l'est pas étant donné l'absence de dispositions législatives à cet effet. Plusieurs États se sont montrés peu enclins à adopter de telles lois. Bien qu'en Grande-Bretagne aucune disposition légale n'oblige les employeurs du secteur public à négocier avec les représentants de leurs employés, il serait inusité que les employeurs refusent de le faire. L'échelle des salaires pour les employés du gouvernement central (la fonction publique), est établie essentiellement à partir de « comparaisons équitables » avec le secteur privé.

Le champ de la négociation dans le secteur public au Canada est, en règle générale, plus restreint que dans le secteur privé, mais, de telles restrictions sont également courantes aux États-Unis. Bien que celles-ci n'existent pas

dans la législation britannique, il n'en demeure pas moins que la négociation dans le cadre d'une structure centralisée a pour effet d'imposer des limites à des questions qui, autrement, font l'objet de négociations.

On observe d'importantes différences, surtout entre le Canada et les États-Unis, en matière de règlement des conflits. Le secteur public fédéral a ceci de particulier que seul l'agent négociateur qui représente les employés peut opter soit pour la conciliation – grève, soit pour l'arbitrage comme moyen de régler un conflit de travail lorsque les négociations ne débouchent pas sur une entente. En général, les provinces ont tendance à recourir à l'arbitrage comme moyen ultime de résoudre les conflits de travail dans le secteur public. Néanmoins, le système canadien va beaucoup plus loin que l'américain en accordant le droit de grève comme moyen de pression. Bien que des restrictions limitent le droit de grève au Canada, elles ne se comparent pas à l'interdiction absolue qui frappe la majorité des employés du secteur public aux États-Unis.

Les réactions aux mesures législatives des années 1960 ont été frappantes. La syndicalisation des fonctionnaires fédéraux et provinciaux s'est considérablement accrue et, aujourd'hui, presque tous les employés répondant aux critères d'admissibilité, sont régis par des conventions collectives. La syndicalisation des enseignants, du personnel infirmier, des travailleurs en milieu hospitalier et des employés du secteur para-public, a largement contribué à la progression du mouvement syndical. La croissance de l'emploi au cours de cette période, était également importante dans le secteur gouvernemental et dans ceux de l'éducation, de la santé et des services connexes.

La forte croissance de la syndicalisation dans ces secteurs peut en partie s'expliquer par le fait que la majorité des employés étaient auparavant représentés par des associations qui engageaient des consultations avec les employeurs, au sujet des salaires et des conditions de travail. Ainsi, dans plusieurs cas, une organisation structurée était déjà en place. Néanmoins, passer de la consultation avec une association d'employés à la négociation collective, était plus qu'une simple question de forme.

La croissance rapide de la négociation collective dans le secteur public a fait l'objet de nombreuses controverses. Depuis la fin des années 1960, les règlements salariaux dans les secteurs public et para-public, ont été l'un des principaux sujets de préoccupation politique. Les salaires élevés accordés aux cadres supérieurs des secteurs public et para-public comme ceux de la Voie maritime, aux fonctionnaires, aux enseignants et aux postiers, ont été critiqués par certains observateurs, parce que, d'après eux, ils sont à l'origine de la situation inflationniste des vingt dernières années. Ainsi, ils seraient la cause, du moins en partie sinon dans une large mesure, de l'ingérence du gouvernement dans le processus de la négociation collective, à deux reprises durant la période d'après-guerre, soit : le Programme de lutte contre l'inflation en vigueur de 1975 à 1978 et les Programmes de restriction des salaires, mis en place en 1982. Le régime des « six et cinq » et les programmes connexes de restriction des salaires, reflétaient, en partie, l'inquiétude à l'égard des règlements salariaux dans le secteur public qui ne suivaient pas la même tendance à la baisse que celle du marché du travail à la suite de la

récession de 1981. Plusieurs analystes attribuaient aux ententes salariales dans le secteur public, l'institution du Programme de lutte contre l'inflation, en 1975.

Les conflits de travail dans le secteur public ont également soulevé des controverses. Les sondages d'opinion publique indiquent que les Canadiens manifestent de plus en plus d'intolérance à l'égard des grèves, surtout dans certains services publics. La question de savoir quels salariés des secteurs public et para-public devraient avoir le droit de grève, et comment il conviendrait de régler les conflits pour ceux à qui l'on refuserait ce droit, a été au cœur de débats politiques.

Depuis le milieu des années 1960, également, les gouvernements ont recouru de plus en plus à des lois forçant le retour au travail. Le tableau 17-2 indique, par périodes successives de cinq ans, le nombre de fois où les gouvernements fédéral et provinciaux ont adopté des lois d'urgence depuis 1950.

La plupart des conflits qui ont pris fin de cette façon avaient éclaté dans les secteurs public et para-public. Dans le secteur privé, les conflits avaient éclaté surtout dans l'industrie des transports. Cette énorme augmentation ne fait que renforcer l'inquiétude que nous inspire l'intervention accrue de l'État dans le processus de négociation collective et la Commission considère que la question est importante.

Certains observateurs ont l'impression depuis quelques temps que les gouvernements fédéral et provinciaux sont en train de réévaluer les changements effectués dans les années 1960 à l'égard de la négociation collective et du droit de grève dans les secteurs public et para-public. Pour les associations de travailleurs cette tendance reflète de l'hostilité envers le processus de négociation collective. Pour beaucoup d'autres, notamment une bonne partie du milieu des affaires, elle constitue une démarche nécessaire pour se départir de l'attitude trop libérale qui a marqué les négociations salariales du secteur public au cours des deux dernières décennies. On peut certainement affirmer que les gouvernements sont placés devant un dilemme. D'une part, ils veulent bien accorder à leurs employés ainsi qu'aux salariés du

TABLEAU 17-2 La législation sur le retour au travail 1950-1984

Années	Juridiction fédérale	Juridiction provinciale	Total
1950 - 1954	1	—	1
1955 - 1959	1	1	2
1960 - 1964	2	1	3
1965 - 1969	2	8	10
1970 - 1974	4	9	13
1975 - 1979	6	16	22
1980 - 1984	1	18	19

Source : Données non publiées de Travail Canada, Relations fédérales-provinciales, direction de liaison.

secteur para-public un droit de négociation collective comparable à celui du secteur privé. Mais d'autre part, ils sont réticents à en assumer les conséquences, qui sont notamment des salaires élevés et un plus grand nombre de conflits lors des négociations collectives, ce qui suscite le mécontentement des électeurs.

Cette situation porte à croire que les relations de travail dans le secteur public sont peut-être arrivés à un point tournant. Certains pensent que les restrictions imposées au secteur public sont en fait temporaires et que l'on reviendra aux négociations collectives d'avant 1982. D'autres prétendent que certaines restrictions qui assortissent aujourd'hui les négociations du secteur public seront maintenues. Et l'on va même jusqu'à dire qu'entre 1964 et 1982 on a essayé de régler les négociations collectives du secteur public sur celles du secteur privé et que l'expérience, à présent achevée, s'est avérée un échec. Pour évaluer ces points de vue et leurs conséquences sur les négociations collectives au Canada, il convient d'examiner l'expérience canadienne en matière de relations de travail dans le secteur public.

C'est probablement la question de la rémunération des employés du secteur public qui a soulevé le plus de controverses. On s'entend généralement pour reconnaître que les forces qui ont un effet déterminant sur les salaires dans le secteur privé n'ont pas d'effets sur le secteur public, ou du moins en ont nettement moins. La plupart des Canadiens estiment qu'à la longue, ces différences avantagent les employés du secteur public qui sont mieux rémunérés que leurs collègues du secteur privé occupant des emplois comparables. On estime, en outre, que les employés du secteur public, jouissant d'une plus grande sécurité d'emploi que leurs homologues du secteur privé, devraient, s'il fallait les distinguer des autres, toucher des salaires moins élevés. On avance souvent aussi que les salaires du secteur public sont moins sensibles aux variations de la conjoncture économique que ceux du secteur privé. On invoque ensuite que la rémunération du secteur public a une incidence sur celle du secteur privé. Ces effets de débordement sont de deux sortes : d'une part, on soutient que des salaires, ou des taux d'augmentation plus élevés dans le secteur public, ont un effet d'entraînement sur les salaires du secteur privé, peut-être au point de susciter une tendance inflationniste dans l'économie. D'autre part, on estime que les ententes salariales du secteur public étant moins tributaires de la conjoncture économique, les salaires dans ce secteur déclinent moins rapidement que ceux du secteur privé, advenant une récession économique. Si les ententes conclues dans le secteur public influent sur celles du secteur privé, la variation des salaires en fonction de la conjoncture serait moindre. La plus grande rigidité qui en découle restreint les possibilités de contrôler l'inflation en limitant la demande, et contribue à accroître l'instabilité de l'emploi et de la production. Ces hypothèses peuvent être vérifiées empiriquement. Au Canada, les économistes et analystes politiques ont effectué d'importantes recherches dans ces domaines. Nous résumons brièvement ci-dessous les résultats de ces études qui offrent une comparaison des niveaux des salaires et de leurs variations¹.

La comparaison des niveaux de salaires nous révèle que les employés du secteur public sont généralement mieux payés que ceux du secteur privé ayant des emplois « comparables ». Pour établir cette « comparaison », on a

généralement recours à l'une des deux méthodes suivantes : on compare des salariés d'une même profession exerçant des fonctions que l'on juge semblables, surtout lorsque la profession est étroitement définie; ou bien on utilise des données relatives aux salaires individuels en tenant compte d'autres facteurs qui influent sur la rémunération, tels que l'âge, les études, le sexe, le niveau de compétence et la formation. Malheureusement, il est presque impossible de vérifier les différences en matière de sécurité d'emploi, et même de s'assurer qu'elles existent. L'avantage salarial est de l'ordre de 5 à 10 pour cent dans l'ensemble, bien que le chiffre varie considérablement selon les groupes d'employés. Il est plus élevé pour les femmes et les petits salariés, et moindre—en fait, c'est souvent même un désavantage—pour les hauts salariés.

L'avantage salarial des employés du secteur public n'a pas toujours existé. Les études indiquent que dans les années 1950, ces employés étaient un peu moins payés que ceux du secteur privé occupant des emplois comparables. Cette tendance s'est renversée dans les années 1960 et 1970, en raison de deux facteurs principaux : l'augmentation rapide des emplois au cours de cette période et la syndicalisation. Dans le premier cas, la chose s'explique du fait que dans un secteur caractérisé par une rapide augmentation de la demande de main-d'œuvre, la plupart des employeurs sont prêts à accorder des augmentations de salaires un peu plus élevées et la plupart des employés ont les moyens de négocier des augmentations quelque peu supérieures à celles qui ont cours dans les secteurs à croissance moyenne. En fait, il faut hausser les salaires pour attirer les travailleurs dans les secteurs en pleine expansion. Et il en va de même pour l'industrie privée. L'avantage salarial aura tendance à disparaître avec le retour à un rythme de croissance moyen de l'emploi et pourrait donc diminuer à l'avenir, car les prévisions actuelles indiquent que cette croissance dans le secteur public devrait retomber sous la moyenne.

Quant au deuxième facteur, soit la syndicalisation, il est généralement reconnu que les travailleurs syndiqués sont mieux payés que s'ils ne l'étaient pas, et mieux encore que leurs camarades non syndiqués occupant des emplois comparables. Cette différence tient d'abord au fait que des employés qui mènent une action coordonnée (menace de grève) ont un plus grand pouvoir de négociation que ceux qui agissent individuellement (menace de démission). La syndicalisation étant plus forte dans le secteur public que dans le secteur privé, la supériorité salariale n'est donc pas surprenante. Cela veut dire qu'à salaire égal pour des travailleurs syndiqués comparables des secteurs public et privé, et considérant un même écart salarial pour les travailleurs non syndiqués des deux secteurs, on constate que le salaire moyen des employés du secteur public est plus élevé que celui de leurs homologues du secteur privé du fait que les premiers sont plus syndiqués que les autres. Or, comme la syndicalisation du secteur public est pratiquement achevée, ce facteur ne devrait plus élargir l'écart de salaire entre les deux secteurs. En fait, il risque de diminuer quelque peu si l'on tient compte du ralentissement de l'emploi prévu dans le secteur public par rapport au privé. Les données les plus récentes portent à croire que l'avantage salarial du secteur public a atteint son point culminant vers la fin des années 1970, pour décliner légèrement par la suite. Cela concorde avec les deux facteurs invoqués plus haut; car la

croissance de l'emploi et la syndicalisation ont considérablement ralenti dans le secteur public depuis la fin des années 1970. En outre, les gouvernements s'opposent avec plus de fermeté à l'augmentation des salaires des employés de la Fonction publique depuis l'accord conclu à la Conférence des premiers ministres en 1978.

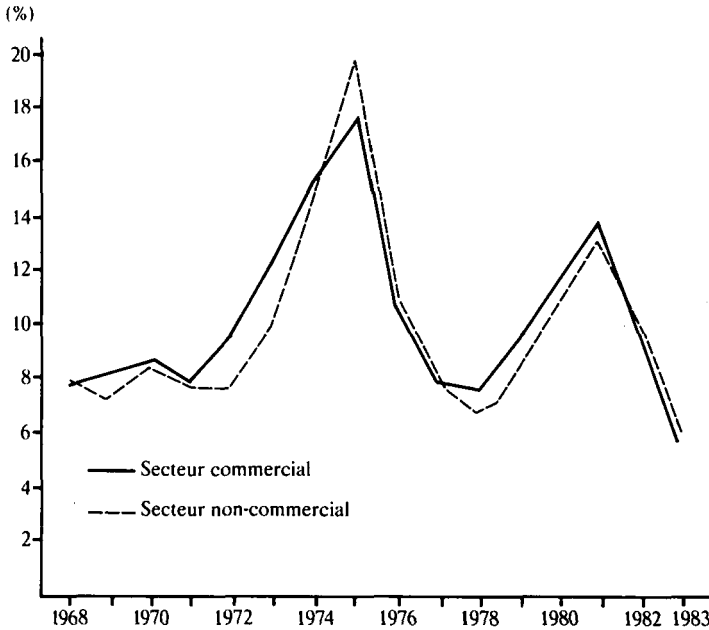
Les études empiriques sur la rémunération dans les secteurs public et privé présentent cependant une grave lacune puisqu'elles ne tiennent compte que des barèmes de salaires à l'exclusion des avantages sociaux et autres types de rémunération. Or, étant donné l'importance croissante des avantages sociaux, leur comparaison serait hautement révélatrice. Malheureusement, les données dont on dispose sur les avantages sociaux et les régimes de travail au Canada sont très limitées. L'évaluation des coûts des périodes payées mais non travaillées, de l'assurance-chômage, des prestations de retraite, des assurances-maladie, des boni et des régimes de participation aux bénéfiques, indique que pour les municipalités, les hôpitaux, les institutions d'enseignement, la Fonction publique et les grandes entreprises du secteur privé, la situation est généralement comparable. Toutefois, ces comparaisons ne tiennent pas compte de certains éléments comme la sécurité d'emploi ou les avantages différés sous forme de retraite anticipée ou d'indexation des retraites. Il est fort probable que si on les prenait en considération, on serait amené à conclure que les employés du secteur public jouissent d'avantages sociaux plus intéressants et de meilleures conditions de travail, en plus de salaires élevés.

L'examen des variations des salaires au cours d'une période plus longue complète utilement la comparaison des niveaux de salaires à un moment donné. La banque de données de Travail Canada sur les changements des taux de salaires de base dans les principales conventions collectives constitue notre meilleure source de renseignements à cet égard. La figure 17-2 illustre les variations annuelles moyennes négociées pour des contrats sans clause d'indemnité de vie chère dans les secteurs commercial et non commercial, qui se comparent assez bien aux secteurs privé et public. Entre 1968 et 1983, les ententes salariales du secteur non commercial se sont situées en moyenne légèrement en-dessous de celles du secteur commercial.

La différence était, dans l'ensemble, de 0,4 pour cent par année. La figure 17-3, tirée du mémoire présenté à la Commission par André Ouellet, l'ancien ministre du Travail, répartit le secteur non commercial entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations locales. Depuis la fin du Programme anti-inflation, soit en 1978, on note les mêmes tendances dans les ententes salariales des quatre secteurs. Avant le lancement de ce programme en octobre 1975, d'importantes différences existaient entre eux : les augmentations de salaire fédérales et provinciales étaient nettement plus élevées que celles du secteur privé, tandis que les salaires des administrations locales et du gouvernement fédéral, comme l'indique la figure 17-3, étaient également supérieurs à ceux du secteur privé, mais inférieurs à ceux payés par les provinces.

Le tableau 17-3, indique que, compte tenu des augmentations de salaires obtenues en vertu de l'index des prix à la consommation (IPC) (qui sont bien plus courantes dans le secteur privé que dans le secteur public), les mêmes

FIGURE 17-2 Variations salariales annuelles moyennes provenant d'accords collectifs majeurs (sans clauses d'IVC)



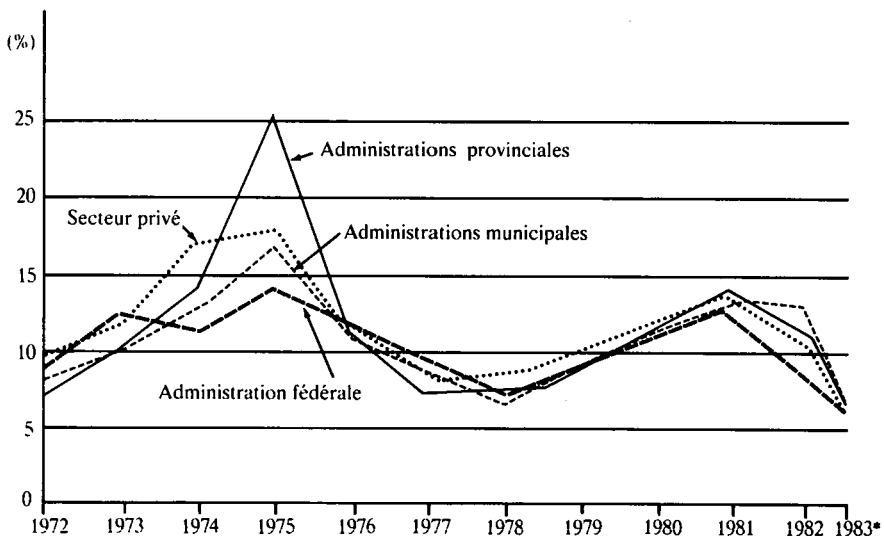
Source: Canada, Travail Canada, Division de la négociation collective, *Grands règlements salariaux*, 2^e trimestre, 1984.

Nota : Le secteur non-commercial comprend les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, plus l'entretien des autoroutes et des ponts, les systèmes d'eau et utilités, les organisations de bien-être, les services d'éducation et annexes ainsi que les hôpitaux. Le secteur commercial comprend toutes les autres entreprises. Ainsi, le secteur commercial comprend quelques entreprises, principalement corporations de la Couronne, dont quelques unes, feraient partie du secteur public (par exemple, la CBC et Postes Canada). Les inclure dans le secteur non-commercial ne modifierait pas les moyennes de manière significative.

différences de salaires subsistent depuis l'expiration du Programme anti-inflationniste en 1978.

La comparaison des variations salariales sur une longue période indique que le point de vue voulant que les salaires du secteur public soient moins sensibles à la conjoncture économique que ceux du secteur privé, n'est pas vraiment fondé. En fait, comme il ressort de la figure 17-2, le comportement cyclique des ententes salariales dans les deux secteurs sont remarquablement semblables. En outre, les études empiriques démontrent que les autres facteurs qui influent sur la fixation des salaires, comme l'inflation prévue et le rattrapage à la suite d'une inflation imprévue, ont des effets très semblables dans les deux cas. Rien ne prouve vraiment que les facteurs déterminants agissent différemment, sinon de façon minime dans les deux secteurs. Signalons une seule exception : ce sont les ententes arbitrées qui sont pratiquement inexistantes dans le secteur privé, mais bien plus courantes dans le secteur public où elles présentent effectivement des différences avec les ententes négociées du secteur public. Les ententes arbitrées sont moins

FIGURE 17-3 Accords salariaux : administrations fédérale, provinciales et municipales, et secteur privé.



*Premier semestre de 1983

Source : L'Honorable André Ouellet, Travail Canada, mémoire présenté le 16 décembre 1983, p. 73.

Nota : Les données couvrent seulement les accords sans clause d'IVC.

influencées par la conjoncture que celles qui sont négociées, mais par contre elles dépendent davantage des effets passés de l'inflation et des tendances salariales de travailleurs occupant des emplois semblables ailleurs. Quoiqu'il en soit, les cas d'arbitrage ne sont pas assez fréquents pour que des écarts sensibles séparent les salaires du secteur public et du secteur privé. Les études sur les variations des salaires ne permettent pas d'affirmer que les ententes conclues dans le secteur public ont un effet d'entraînement généralisé sur le secteur privé, sauf dans certains centres urbains et pour certaines professions.

Il faut toutefois faire deux réserves. Premièrement, si les salaires des secteurs public et privé ont en moyenne progressé au même rythme entre 1968 et 1983, rien ne dit que les choses se seraient passées ainsi si le gouvernement n'était intervenu dans le processus de fixation des salaires. Il avait en effet lancé le Programme anti-inflationniste de 1975-1978 surtout parce qu'il s'inquiétait des conséquences qu'entraîneraient les importantes hausses de salaires consenties dans le secteur public en 1974-1975. Des études empiriques ont fait ressortir que le Programme anti-inflation avait été plus dur envers le secteur public qu'envers le secteur privé. De plus, le contrôle des salaires institué en 1982 ne s'appliquait qu'au secteur public. S'il a servi d'exemple au secteur privé, l'effet en a été négligeable, sinon nul. Ainsi ces deux mesures d'intervention ont apparemment eu plus d'effet sur les ententes salariales du secteur public que sur celles du secteur privé.

En second lieu, les données dont on dispose sont très limitées. Elles excluent les augmentations de salaires des employés non syndiqués, qui sont plus nombreux dans le secteur privé; elles sont fondées sur le taux de salaire de base, soit celui des catégories les plus basses des groupes négociateurs; elles

TABLEAU 17-3 Accroissement des salaires nets moyens annuels dans les principales conventions collectives

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	(moyenne) 1978-1983
Secteur commercial							
Conventions sans clause COLA (888)	7,6	9,5	11,5	13,9	9,6	5,5	9,62
Totalité des conventions (1465)	8,2	10,8	11,6	12,9	10,1	5,7	9,88
Gouvernement fédéral							
Conventions sans clause COLA	6,6	8,2	10,8	12,6	7,8	5,5	8,58
Totalité des conventions (254)	7,1	8,4	11,3	12,7	8,6	5,5	8,93
Gouvernement provincial							
Conventions sans clause d'IVC	7,3	8,4	11,2	13,6	10,6	6,6	9,62
Totalité des conventions (222)	7,8	9,2	11,3	13,5	11,8	5,0	9,77
Gouvernement municipal							
Conventions sans clause d'IVC	6,4	8,7	10,4	13,2	12,9	5,7	9,55
Totalité des conventions (251)	7,3	9,3	10,8	12,8	11,9	5,8	9,65
Éducation, santé et bien-être							
Conventions sans clause d'IVC	6,7	7,9	9,7	13,7	11,3	6,7	9,33
Totalité des conventions (1002)	6,8	8,2	9,9	13,4	11,4	6,7	9,40

Source : Canada, Travail Canada, Dossier de recherche de l'économie et des relations industrielles.

Nota : Les augmentations de salaire COLA sont calculées sur la base de l'index actuel des prix du Canada pour les années 1978-1983, utilisant une augmentation prévue de l'index des prix du Canada de 5 % pour 1984 (et après).

omettent les avantages sociaux et hors salaire, et ne tiennent pas compte de la possibilité d'obtenir des augmentations de salaires par promotion et reclassement. Chacune de ces omissions peut fausser les comparaisons.

Après avoir comparé les données relatives aux salaires des secteurs public et privé, les commissaires ont conclu principalement qu'il n'est pas nécessaire d'apporter des changements radicaux à la législation régissant les négociations collectives, du simple fait qu'on s'inquiète de la tendance des salaires du secteur public. Il est vrai que la syndicalisation entraîne une hausse plus sentie des niveaux de rémunération, ce qui augmente d'autant les coûts des

écoles, des hôpitaux et des autres services publics. C'est là un effet, parmi d'autres, des négociations collectives, mais qui se fait sentir également dans le secteur privé. L'expansion des syndicats parmi les employés du gouvernement augmente le coût des services publics tout comme dans l'industrie automobile, elle fait augmenter le prix des voitures. Ils ne semble cependant pas justifié, pour ces seules raisons, de traiter différemment les divers groupes de travailleurs.

La Commission note néanmoins que les forces économiques qui ont une influence sur les ententes salariales des secteurs public et privé varient considérablement. Bien que certaines différences puissent avoir un effet inverse, elles risquent fort, dans l'ensemble, d'entraîner une certaine hausse des salaires du secteur public. Les gouvernements auront donc intérêt à sans cesse surveiller la progression des salaires relevant de leur compétence afin de s'assurer qu'elle ne contribue pas à créer, au Canada, une nouvelle spirale inflationniste salaires-prix.

Les relations de travail dans le secteur public canadien sont-elles arrivées à une croisée de chemins? Comme il arrive souvent pour les questions controversées, deux réponses s'offrent à nous. Le Congrès du travail du Canada (CTC), a fait, devant cette Commission, l'observation suivante :

La négociation collective représente une des institutions fondamentales de tout régime démocratique. Au Canada, elle est vivement prise à partie par les gouvernements et le monde des affaires. C'est surtout dans la Fonction publique fédérale et provinciale que cette menace est la plus évidente.

(Congrès du travail du Canada, mémoire, le 12 décembre 1983, p. 18.)

Une observation plus encourageante cette fois, faisait récemment état de deux hypothèses, l'une « catastrophique » et l'autre « optimiste » : la première sous-entendait que le Canada était en train d'abandonner le régime de négociation collective actuellement en vigueur dans le secteur public :

Bien que les arguments à l'appui de la première hypothèse méritent d'être examinés avec soin, il y a de très bonnes raisons d'appuyer plutôt l'hypothèse optimiste. Même à l'époque où le pouvoir de négociation du secteur public ne cessait de croître, il était l'objet de nombreuses critiques d'origines diverses. Les employeurs du secteur privé non seulement se plaignaient du fardeau que les services publics imposaient aux contribuables, mais se montraient particulièrement véhéments à l'idée que les salaires du secteur public étaient supérieurs à ceux de leur propre secteur. D'autre part, la réaction du public aux grèves du secteur public a été presque uniformément hostile. Les gouvernements, tout comme divers observateurs neutres, proposaient régulièrement de fixer les échelles de rémunération du secteur public sur celles du secteur privé de façon à obtenir une parité entre elles. Dans ces circonstances, il eut été facile pour la plupart des gouvernements du Canada de restreindre considérablement, ou même d'abolir le droit de négociation. Mais le gouvernement fédéral, comme la plupart des gouvernements provinciaux, a pratiquement reconnu aux employés du secteur public le plein droit à la négociation. Une fois ce cadre juridique établi, peu de changements sont survenus en réaction à des conflits particuliers. Lorsqu'une grève comportait de gros inconvénients ou menaçait la sécurité du

public (comme l'arrêt des transports municipaux ou des services hospitaliers), on a eu recours à des lois spéciales [...]. Quel qu'en soit le bien-fondé, ces lois n'ont pas changé la structure fondamentale des négociations [...].

Bref, depuis le milieu des années 1960, les gouvernements canadiens ont favorisé le principe de la négociation collective, à la fois en étendant les droits de négociation aux employés du secteur public et en apportant que des changements de détail au cadre juridique permanent après la promulgation de la loi. Le fait que cet engagement à long terme ne semble pas avoir changé au cours des dernières années, milite en faveur de l'hypothèse optimiste².

Plus haut dans ce chapitre, les commissaires ont fait remarquer que le Canada était allé plus loin que les autres pays en accordant le droit de négociation collective et le droit de grève aux employés du secteur public. Il est possible que nos gouvernements soient en train de réévaluer leur position, mais il est important de noter que s'ils décidaient de la modifier, ce serait à partir d'une attitude relativement « libérale », du moins par rapport à celle d'autres pays. Avant d'envisager quoi que ce soit, il faut avant tout se demander si notre expérience des négociations collectives dans le secteur public jusqu'à présent, justifie un changement important de politique. Nous avons conclu que les données relatives à l'évolution des salaires du secteur public ne justifient pas que l'on s'écarte beaucoup du régime actuel de négociation collective. Notre expérience du régime actuel des relations de travail dans le secteur public se limitant malgré tout aux deux dernières décennies et nos connaissances comportant de graves lacunes (surtout en ce qui a trait à la valeur des avantages sociaux et hors salaire), nous devons continuer à évaluer le régime actuel. À cet égard, il conviendra d'accorder une plus grande attention aux critères dont se servent les arbitres, à l'évaluation des avantages hors salaire et aux études comparatives des rémunérations.

Notes

1. Ce résumé s'appuie principalement sur deux études : la première de Morley Gunderson « The Public Private Sector Compensation Controversy » dans *Conflict or Compromise: The Future of Public Sector Industrial Relations*, revu par Gene Swimmer et Mark Thompson, Montréal, Institut de recherche politique, 1984; et la seconde, de David A. Wilton, « La rémunération dans le secteur public » dans *Les relations de travail au Canada*, vol. 16 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. « The Future of Public Sector Industrial Relations », de Mark Thompson et Gene Swimmer dans *Conflict or Compromise: The Future of Public Sector Industrial Relations*, revu par Mark Thompson et Gene Swimmer, Montréal, Institut de recherches politiques, 1984, p. 443-444.

Les conflits de travail

Le moyen dont on se sert peut-être le plus souvent pour évaluer l'état des relations de travail dans un pays, est le nombre des grèves et des lock-out qui y surviennent. Quand on dit qu'au Canada les relations de travail se sont détériorées au cours des quinze à vingt dernières années, on veut parler, en général, de l'incidence croissante des conflits de travail¹.

Nos dirigeants ont, depuis longtemps, manifesté beaucoup d'inquiétude à l'égard de ces grèves et de ces lock-out. Chaque étape de l'évolution du système canadien de négociation collective qui remonte aux années 1940, était une réaction à une forme ou une autre de crise industrielle, en général une grève. La première loi concernant le travail a été la Loi des enquêtes en matière de différends industriels de 1907 qui interdisait les arrêts de travail avant qu'un comité de conciliation n'ait enquêté sur le conflit et présenté un rapport. C'était la réponse du Parlement aux grèves du charbonnage, des chemins de fer et des scieries. Le décret sur les relations de travail en temps de guerre (C.P. 1944-1003) est probablement la plus importante mesure législative en matière de travail au Canada. Son adoption semble avoir correspondu à la fois au besoin de réduire les arrêts de travail durant la Seconde Guerre mondiale et à la volonté d'encourager la négociation collective et la syndicalisation. On a, bien sûr, vu par la suite d'autres règlements sur les grèves et les lock-out venir s'ajouter à ce décret.

Les nombreux litiges qui accompagnent les négociations collectives au Canada suscitent un peu partout de l'inquiétude. Un éditorial du *Financial Post* faisait remarquer que de 1980 à 1982, « on avait, toutes proportions gardées, perdu plus de temps au Canada du fait des grèves et des lock-out que dans tout autre pays occidental ». L'éditorialiste poursuivait en disant :

Le coût de cette performance phénoménale est dévastateur : pertes de salaires et privations pour les travailleurs, ralentissement des affaires dans les autres secteurs à cause de la baisse des commandes et des dépenses à la consommation, interruption des livraisons par les entreprises en grève, ce qui signifie souvent pertes de commandes (parfois au profit de concurrents étrangers), détérioration des relations de travail, retards dans la mise au point de produits et découragement des investisseurs. Dans le monde hautement concurrentiel où nous vivons aujourd'hui, ce sont des coûts que la société peut de moins en moins s'offrir le luxe de payer.

Les effets néfastes d'une grève sont évidents pour le milieu des affaires comme pour les syndicats et le gouvernement qui, lui, a un rôle spécial à jouer à la fois comme employeur et comme auteur de la législation du travail [...]. On remarque cependant que les parties intéressées ne s'inquiètent pas outre mesure de la situation pour y apporter les correctifs voulus [...]. Il ne fait aucun doute que notre système a désespérément besoin d'être revu².

D'autres observateurs prétendent qu'on accorde beaucoup trop d'attention aux conflits de travail comparativement aux autres aspects des relations de travail ou aux considérations économiques en général. Les pertes de temps imputables aux conflits de travail sont faibles en chiffres absolus : elles représentent environ 0,33 pour cent du temps total travaillé, soit environ un

jour par an, ce qui correspond à peu près au congé de la Fête du Canada. Le ministre du Travail a également fait remarquer dans son mémoire à la Commission, que le temps perdu en raison de conflits de travail est constamment inférieur à celui qui est imputable aux accidents de travail, aux maladies professionnelles, ou à l'absentéisme pour d'autres causes.

Le choix des méthodes utilisées pour évaluer l'importance des grèves et des lock-out dépend de l'objectif qu'on poursuit. S'il s'agit de déterminer les coûts économiques imputables aux conflits de travail, la somme des journées-personnes perdues du fait des grèves et des lock-out donne une évaluation plus ou moins approximative, mais probablement assez valable. S'il s'agit de comparer par contre l'importance des grèves et des lock-out dans plusieurs pays, à des époques, dans des régions ou industries différentes, il faudrait alors tenir compte des écarts dans les risques de grèves et de lock-out. Dans ce cas, les facteurs qui ont évidemment le plus d'importance sont le degré de syndicalisation (les grèves et les lock-out se produisant presque toutes dans des secteurs syndiqués) et le nombre des contrats en cours de négociation (la plupart des grèves et des lock-out survenant pendant les négociations). La mesure idéale de l'action de grève est le degré de probabilité qu'un conflit survienne au cours de négociations collectives données : c'est-à-dire la propension à la grève ou au lock-out.

Bien qu'il y ait des variations importantes d'une année à l'autre, il est évident que l'importance des grèves et des lock-out (mesurée par exemple en pourcentage des travailleurs salariés ayant participé à un conflit ou des journées-personnes perdues par rapport au temps total travaillé) a été plus marquée de 1965 à 1983 que de 1946 à 1965. Le pourcentage des journées-personnes perdues relativement au temps travaillé atteignait en moyenne 0,17 pour cent de 1946 à 1965 contre 0,34 pour cent de 1966 à 1983, soit une augmentation de 100 pour cent³. La perte moyenne de 0,34 pour cent du temps travaillé pour la période d'après 1965 est également très élevée compte tenu des normes habituelles. De 1919 à 1945, le temps perdu imputable aux grèves et aux lock-out était en moyenne inférieur à 0,12 pour cent. Il serait faux de prétendre, toutefois, qu'à partir de ces statistiques, le climat des relations de travail s'est détérioré depuis le milieu des années 1960 sans examiner d'abord les causes de ces tendances.

Il faut en effet reconnaître que le potentiel de grève de l'économie canadienne a lui aussi augmenté depuis 1965. On constate ainsi que le taux de syndicalisation (la proportion de la main-d'œuvre active non agricole syndiquée) était à peu près le même en 1965 qu'en 1946, mais qu'il a augmenté sensiblement depuis 1965, surtout à cause de la croissance de la syndicalisation dans les secteurs public et para-public. De plus, la syndicalisation a été plus accentuée durant la période d'après-guerre. Même si la proportion des négociations qui ont abouti à une grève ou à un lock-out était constante (c'est-à-dire si la propension à la grève était égale), le nombre de conflits de travail augmenterait si une plus grande partie de la population active se syndiquait. La pondération des données en fonction de la croissance de la syndicalisation, révèle qu'une partie seulement de l'augmentation du temps perdu à cause des grèves et des lock-out est imputable au facteur

syndical, perte qui est passée de 0,17 pour cent du temps travaillé entre 1946 et 1965 à 0,34 pour cent entre 1966 et 1983⁴.

Une pondération aussi simple présente quand même des difficultés puisqu'une bonne partie de la syndicalisation s'est faite dans le secteur public. Même si les grèves dans ce secteur ont été de plus en plus nombreuses par rapport aux grèves totales (passant de 2,4 pour cent du total des grèves et de 1,1 pour cent du temps perdu entre 1962 et 1965, à 17,8 pour cent du nombre de grèves et à 20 pour cent du temps perdu, entre 1978 et 1981) la propension du secteur public à la grève est plus faible que celle du secteur privé. Cela tient en partie au fait qu'on a beaucoup plus recours à l'arbitrage comme mécanisme de règlement des conflits dans le secteur public que dans le secteur privé.

L'augmentation du temps perdu à cause des grèves signifie-t-elle que les grèves sont plus nombreuses ou qu'elles durent plus longtemps? La réponse est évidente : la durée moyenne des grèves n'a pas beaucoup changé depuis la fin de la guerre. De 1946 à 1965, les grèves duraient en moyenne 19 jours contre 18 jours de 1966 à 1981.

Le Canada n'est pas le seul pays à avoir enregistré une augmentation du nombre des conflits de travail depuis le milieu des années 1960. Il n'empêche que cette augmentation semble avoir été plus importante au Canada que dans la plupart des autres pays et, qu'à ce titre, notre situation relative se soit détériorée. Si l'on compare entre eux les 11 pays suivants : Belgique, Danemark, France, Allemagne de l'Ouest, Italie, Hollande, Norvège, Suède, Royaume-Uni, États-Unis et Canada en égard au nombre de jours perdus en raison de conflits de travail par personne employée, on constate que la situation relative du Canada s'est détériorée, passant de la septième place entre 1948 et 1957 à la neuvième place entre 1958 et 1967, pour tomber ensuite à la dixième place entre 1968 et 1981. Au cours de la dernière période, seule l'Italie s'en est plus mal tirée que le Canada⁵. Ces données ne tiennent toutefois pas compte des différences dans les taux de syndicalisation, de la structure de la négociation collective, de la fréquence des négociations, de la définition donnée aux grèves et aux lock-out et des autres différences entre les pays, ce qui peut fausser les résultats.

Les tableaux 17-4A et 17-4B indiquent respectivement le nombre de conflits de travail par travailleur et par travailleur syndiqué pour tenir compte ainsi des variations des taux de syndicalisation entre les pays. Les tableaux 17-5A et 17-5B donnent respectivement les nombres de jours de travail perdus par travailleur et par travailleur syndiqué.

On constate clairement que le Canada est l'un des pays les plus prédisposés aux conflits de travail. D'après le nombre de conflits par travailleur syndiqué, c'est la France qui enregistre les pires résultats, suivie de l'Italie et du Canada. Viennent ensuite les États-Unis, le Royaume-Uni et le Danemark. Les autres pays enregistrent des niveaux de grèves et de lock-out inférieurs. Si l'on s'en tient au nombre de jours de travail perdus par travailleur syndiqué en raison de conflits de travail, le Canada vient en tête de liste, suivi de l'Italie, des États-Unis, du Royaume-Uni et de la France. Considérant le temps perdu à cause des grèves et lock-out, le Canada et les États-Unis font

TABLEAU 17-4A Nombre de grèves et de lock-out pour 1 000 travailleurs, 1960-1981

Pays	1960-1964	1965-1969	1970-1975	1976-1981	1970-1981	Rangs	
						1976-1981	1970-1981
Belgique	0,013	0,018	0,053	0,056	0,054	5	5
Danemark	—	—	0,044	0,088	0,067	7	6
France	0,106	0,092	0,175	0,147	0,161	10	9
Italie	0,177	0,164	0,244	0,123	0,181	9	10
Pays-Bas	0,017	0,006	0,006	0,006	0,006	1	1
Norvège	0,007	0,004	0,008	0,011	0,010	2	2
Suède	0,005	0,005	0,019	0,028	0,024	3	3
Royaume-Uni	0,102	0,096	0,114	0,081	0,098	6	8
États-Unis	0,052	0,064	0,065	0,046	0,055	4	4
Canada	0,050	0,077	0,094	0,099	0,096	8	7

Sources : *International Labor Profiles*, Detroit, Grand River Books, 1981; et E.M. Kassalow, « Industrial Conflict and Consensus in the U.S. and Western Europe » dans *Labor Relations in Advanced Industrial Societies*, B. Martin et E.M. Kassalow (édit.), Washington, D.C., *Carnegie Endowment for International Peace*, 1980.

TABLEAU 17-4B Nombre de grèves et lock-out par 1 000 ouvriers syndiqués

Pays	(en utilisant le nombre moyen de grèves et lock-out en 1976-1981 et les données de l'adhésion syndicale pour 1978)		
	Adhésion syndicale 1978	Nombre de grèves et lock-out pour 1 000 membres	Rang
Belgique ^a	2 621 000	0,08	4
Danemark	1 553 000	0,138	5
France	5 320 000	0,580	10
Italie	8 000 000	0,311	9
Pays-Bas	1 700 000	0,017	1
Norvège	976 000	0,022	2
Suède	3 240 000	0,036	3
Royaume-Uni	12 376 000	0,161	6
États-Unis	22 798 000	0,195	7
Canada	3 278 000	0,306	8

Sources : *International Labor Profiles*, Detroit, Grand River Books, 1981; et E.M. Kassalow, « Industrial Conflict and Consensus in the U.S. and Western Europe » dans *Labor Relations in Advanced Industrial Societies*, B. Martin et E.M. Kassalow (édit.), Washington, D.C., *Carnegie Endowment for International Peace*, 1980.

a) Calculé d'après l'adhésion syndicale en 1976.

TABLEAU 17-5A Perte de journées de travail due à des conflits de travail par 1 000 travailleurs, 1960-1981

Pays	1960 - 1964	1965 - 1969	1970 - 1975	1976 - 1981	1970 - 1981	Niveaux les plus élevés
						1970 - 1981
Belgique	80,0	72,3	227,6	182,8	205,3	6
Danemark	—	—	306,2 ^a	109,0	206,4	7
France	148,3	125,5	169,1	140,4	154,7	5
Allemagne de l'Ouest	18,4	5,6	40,8	36,2	38,5	2
Italie	632,1	822,2	1 128,9	880,0	999,0	11
Pays-Bas	28,1	4,9	57,3	22,7	39,5	3
Norvège	103,9	7,4	41,1	32,6	36,6	1
Suède	4,5	25,1	61,3	195,1	130,2	4
Royaume-Uni	128,9	158,1	522,1	465,0	493,4	9
États-Unis	277,4	490,8	501,9	353,5	422,1	8
Canada	191,8	663,0	835,5	786,1	808,7	10

Source : *International Labor Profiles*, Detroit, Grand River Books, 1981; et E.M. Kassalow, « Industrial Conflict and Consensus in the U.S. and Western Europe » dans *Labor Relations in Advanced Industrial Societies*, B. Martin et E.M. Kassalow (édit.), Washington, D.C., *Carnegie Endowment for International Peace*, 1980.

a) Donnée actuelle : 1972-1975.

piètre figure par rapport aux autres pays. La raison en est que les conflits de travail ont tendance à durer plus longtemps en Amérique du Nord que dans la plupart des pays européens et au Japon. Ainsi, de 1977 à 1981, la durée moyenne des arrêts de travail était d'environ 20 jours au Canada et aux États-Unis, de sept jours au Royaume-Uni et en Norvège, de cinq jours en Allemagne de l'Ouest et en Suède, et inférieure à quatre jours au Danemark, en France, au Japon et en Italie.

Il est très difficile de comparer le nombre des conflits de travail dans divers pays du fait qu'ils sont différemment, définis et mesurés et que les négociations collectives varient d'un pays à l'autre. Étant donné la nature assez semblable de nos processus de négociation collective et de nos critères d'évaluation, une bonne façon d'évaluer dans quelle mesure le climat des relations de travail (d'après les grèves et les lock-out) s'est détérioré par rapport aux autres pays consiste à faire une comparaison avec les États-Unis.

Le tableau 17-6 montre le temps de travail perdu par 1 000 travailleurs dans les deux pays depuis 1960. On constate que le nombre des grèves et des lock-out a beaucoup plus augmenté au Canada qu'aux États-Unis.

Si l'on pondère ces chiffres pour tenir compte des tendances différentes à la syndicalisation, les résultats obtenus sont alors plus mitigés. Comme l'indique le tableau, le nombre de grèves et de lock-out par travailleur syndiqué n'est pas sensiblement plus élevé au Canada qu'aux États-Unis, même si le temps perdu par travailleur syndiqué l'a été, depuis 1972.

TABLEAU 17-5B Perte de journées de travail due à des conflits de travail par 1 000 ouvriers syndiqués

(en utilisant le nombre moyen de journées perdues 1976-1981 et les données de l'adhésion syndicale de 1978)

Pays	Journées perdues	Rang
Belgique ^a	259,1	6
Danemark	169,6	4
France	555,0	7
Allemagne		
de l'Ouest	100,9	3
Italie	2 221,6	10
Pays-Bas	64,4	2
Norvège	62,3	1
Suède	250,3	5
Royaume-Uni	923,0	8
États-Unis	1 486,8	9
Canada	2 440,5	11

Source : *International Labor Profiles*, Detroit, Grand River Books, 1981; et E.M. Kassalow, « Industrial Conflict and Consensus in the U.S. and Western Europe » dans *Labor Relations in Advanced Industrial Societies*, B. Martin et E.M. Kassalow (édit.), Washington, D.C., *Carnegie Endowment for International Peace*, 1980.

a) Basé sur l'adhésion syndicale en 1976 et la moyenne de journées perdues pendant 1976-1980.

Cette comparaison entre le Canada et les États-Unis est compliquée du fait que de nombreux fonctionnaires syndiqués aux États-Unis n'ont pas le droit de grève, contrairement à leurs homologues canadiens. Pour procéder à une comparaison valable, il faudrait donc considérer uniquement les secteurs privés des deux pays. Si l'on s'intéresse seulement au nombre de grèves et lock-out du secteur privé par travailleur syndiqué au Canada et aux États-Unis depuis 1960, on constate une certaine augmentation dans les deux pays, qui est plus importante au Canada. C'est ainsi que le nombre d'arrêts de travail dans le secteur privé canadien, par millier de travailleurs syndiqués, était en moyenne de 0,40 pour cent entre 1968 et 1976, contre 0,23 entre 1960 et 1964, soit une augmentation de 74 pour cent. Les chiffres comparables pour les États-Unis étaient de 0,31 pour cent entre 1966 et 1976 et de 0,23 pour cent entre 1960 et 1964, soit une augmentation de 35 pour cent seulement. La comparaison du temps perdu par travailleur syndiqué est encore moins favorable pour l'économie canadienne : on constate là une augmentation de 287 pour cent dans le secteur privé canadien, contre 86 pour cent aux États-Unis pour les mêmes périodes.

L'étude des arrêts de travail effectuée par les commissaires révèle donc que les grèves et les lock-out ont augmenté plus sensiblement au cours des vingt

**TABLEAU 17-6 Grèves et lock-out au Canada
et aux États-Unis 1960-1983**

Années	Grèves et lock-out par 1 000 adhérents syndiqués		Perte de temps par les grèves et lock-out par 1 000 adhérents syndiqués	
	Canada	États-Unis	Canada	États-Unis
1960	0,184	0,195	506	1 120
1961	0,188	0,207	923	1 000
1962	0,204	0,218	996	1 121
1963	0,219	0,203	633	974
1964	0,219	0,217	1 059	1 360
1965	0,301	0,229	1 479	1 347
1966	0,335	0,246	2 983	1 416
1967	0,259	0,250	6 069	2 292
1968	0,278	0,267	2 529	2 591
1969	0,273	0,299	3 736	2 252
1970	0,231	0,295	3 009	3 427
1971	0,245	0,267	1 285	2 477
1972	0,233	0,258	3 247	1 393
1973	0,261	0,270	2 229	1 408
1974	0,429	0,301	3 376	2 376
1975	0,382	0,257	3 783	1 598
1976	0,303	0,288	3 817	1 928
1977	0,235	0,277	1 050	1 800
1978	0,306	0,209	2 255	1 824
1979	0,297		2 347	
1980	0,280		2 642	
1981	0,270		2 546	
1982	0,168		1 602	
1983	0,162		1 247	

Source : Canada, Travail Canada, *Répertoire des organisations de travailleurs au Canada*, (années diverses); et *Handbook of Labor Statistics*, 1983; et *Directory of National Unions and Employee Associations*, 1979.

dernières années que durant les périodes antérieures de l'histoire canadienne. Cette augmentation n'est pas seulement imputable à la multiplication des négociations collectives dans notre économie, car le nombre de grèves et de lock-out par travailleur syndiqué s'est également accru. Plusieurs autres pays ont aussi enregistré une augmentation du nombre des grèves et des lock-out à partir du milieu des années 1960. Cette incidence a cependant été relativement plus importante au Canada, ce qui fait que nous sommes maintenant un des pays industrialisés où les probabilités de conflits de travail sont les plus élevées. De là, la Commission conclut que le Canada peut chercher à améliorer cette situation en s'efforçant de réduire le nombre et la durée des arrêts de travail.

Avant de décider ce que nous pouvons ou pourrions faire en ce sens, il nous faut d'abord connaître les causes des grèves et des lock-out. Évidemment, comme pour tout phénomène complexe, des causes multiples sous-tendent les différends entre le patronat et les travailleurs. On peut toutefois se demander

si un cadre général quelconque nous permettrait de comprendre ces conflits de travail, et nous aider ensuite à prendre des décisions à ce sujet.

Une explication simpliste aux grèves et aux lock-out consiste à dire qu'ils sont le fruit de mauvaises relations personnelles entre les employeurs et les employés ou entre la direction et les chefs syndicaux. Ces mauvaises relations incitent une partie ou les deux, à adopter des positions de négociation irréaliste, réduisant ainsi la probabilité que des concessions mutuelles conduisent à une entente. Une telle explication est difficile à vérifier, car même s'il est possible de mesurer les « mauvaises relations personnelles », comment savoir si elles sont la cause ou l'effet d'une grève? Il n'empêche que ces mauvaises relations peuvent bien constituer un élément déterminant puisque l'aptitude à comprendre le point de vue de l'autre partie est essentielle à toute négociation.

On a également soutenu que le militantisme syndical, ou pouvoir de négociation, était une des principales causes des grèves et des lock-out. Si cela est exact, les conflits de travail seraient plus fréquents quand les syndicats sont en situation de force et les arrêts de travail plus nombreux dans les industries, les entreprises et les régions où le pouvoir de négociation syndical est plus grand. Cette théorie est au moins compatible avec la constatation générale que les grèves et les lock-out tendent à augmenter pendant les périodes de prospérité économique et à diminuer en cas de récession. Cette théorie pose cependant une sérieuse difficulté du point de vue de la logique : si les deux parties reconnaissent que le pouvoir de négociation a augmenté, pourquoi la grève en devient-elle plus probable? En d'autres termes, les variations du pouvoir de négociation devraient conduire à des changements dans les concessions salariales obtenues, toutes autres conditions étant égales par ailleurs, plutôt que dans le nombre des grèves et des lock-out. C'est pour cela que les explications les plus récentes et les plus acceptées en ce qui concerne les conflits de travail ont surtout porté sur les renseignements dont disposent les deux parties et les coûts pour chacune d'elles d'un arrêt de travail.

Les grèves et les lock-out coûtent cher à tout le monde. Pendant un arrêt de travail, les employés perdent leur salaire et l'entreprise, ses profits. Ces conflits peuvent entraîner des pertes permanentes : certains clients de l'entreprise faisant affaires avec un concurrent pendant la grève, peuvent ne pas revenir. Dans ce cas, les profits seront réduits et il y aura moins d'emplois à la reprise du travail. Si les grèves et les lock-out sont coûteux aux deux parties, pourquoi donc y en a-t-il?

Dans un monde empreint de certitude et disposant de renseignements parfaits, on aurait rarement, sinon jamais, recours aux grèves et aux lock-out. Les deux parties définiraient d'avance le point de rencontre et, sauf comportement irrationnel, s'entendraient pour éviter les coûts d'un arrêt de travail. Toutefois, dans la réalité, les deux parties ne sont pas absolument certaines ni de leur volonté réciproque de faire des concessions ni des « véritables » demandes minimales de l'autre. Ce manque de certitude les incite à « bluffer » puisque qu'elles veulent se convaincre l'une l'autre qu'elles sont moins disposées à céder qu'elle ne le veulent en réalité. Ces renseignements imparfaits se traduisent donc par des attentes divergentes qui génèrent

des réactions différentes à l'égard de l'évolution du contexte économique extérieur. De plus, il n'est généralement pas dans l'intérêt d'une partie de révéler à l'autre les renseignements qu'elle détient puisque, ce faisant, elle dévoilerait son jeu.

On voit donc que la négociation collective est un « jeu » compliqué dans lequel l'incertitude et les renseignements imparfaits peuvent mener à des impasses, malgré les coûts réels pour les deux parties. En décidant ou non de faire des concessions, chacune évaluera les risques d'une impasse par rapport à ceux d'un résultat relativement défavorable pour elle.

Le caractère répétitif des négociations collectives est également important. La grève ou le lock-out déclenchés aujourd'hui, malgré leurs coûts, peuvent consolider la réputation de « ténacité » d'une des parties et donc augmenter sa crédibilité à l'avenir. La tenue de plusieurs négociations successives peut permettre à chaque partie d'apprendre à connaître les préférences et les comportements de l'autre. Tout cela laisse entendre que la probabilité d'un arrêt de travail serait relativement plus grande lors de la négociation d'une nouvelle convention collective que lors d'un renouvellement. La première raison en serait qu'il est plus intéressant pour les deux parties de se faire une réputation dès le tout début. En outre, la connaissance graduelle que chaque partie acquiert de l'autre rend l'impasse moins probable. L'augmentation frappante de la syndicalisation constatée depuis le milieu des années 1960 a permis à beaucoup de nouveaux intervenants de participer à la négociation collective. C'est ce qui expliquerait, entre autres, la recrudescence des conflits de travail qu'on a constatée pendant cette période.

Un autre élément qui vient compliquer la négociation collective est le fait qu'il y a trois parties en cause : le patronat, les chefs syndicaux et les syndiqués. La circulation d'information entre ces trois groupes peut être importante. Une des explications bien connues concernant les grèves provient du fait que les travailleurs attendent que leurs revendications soient satisfaites. Si ces attentes dépassent ce que l'entreprise peut consentir, les chefs syndicaux qui sont probablement mieux renseignés que les syndiqués sur l'aptitude de l'employeur à payer peuvent recommander une grève plutôt que de demander à leurs membres de limiter leurs revendications. Cette dernière stratégie serait en effet risquée pour des chefs syndicaux qui seraient alors accusés de prendre la défense de l'entreprise.

Les explications fondées sur l'information des intéressés traitent donc les grèves et les lock-out comme des accidents de parcours de la négociation collective, au même titre que des accidents de la circulation. Tout comme les accidents augmentent lorsque les conditions de la circulation sont mauvaises, les grèves et les lock-out sont plus nombreux dans des « conditions économiques » défavorables. Quand la situation économique est stable, il n'y a pas lieu de craindre des impasses. Les deux parties savent jusqu'où aller et elles préfèrent, à ce moment-là, s'entendre plutôt que faire face à un arrêt de travail coûteux. Par contre, quand les conditions économiques évoluent rapidement, il est plus difficile aux deux parties de prévoir à quel niveau l'entente sera possible; les grèves ou les lock-out sont alors plus probables malgré les préjudices qu'elles occasionnent de part et d'autre. Si l'incertitude et les renseignements imparfaits conduisent à une impasse, les deux parties,

au moment de décider d'une grève ou d'un lock-out, tiennent compte quand même de ce qu'il leur en coûtera. Plus les coûts sont élevés et moins il est probable que les négociations tournent court.

Les autres explications ont bien sûr des effets différents sur les politiques relatives aux grèves et aux lock-out. Celles qui s'attachent au pouvoir de négociation et au militantisme syndical concluent naturellement qu'il faut réduire les pouvoirs des syndicats. Si l'on prétend par contre que de mauvaises relations personnelles sont une cause importante des conflits de travail, une politique de médiation préventive, qui s'efforcerait d'améliorer les relations entre les représentants patronaux et syndicaux, réduirait le nombre d'arrêts de travail. Si l'on s'en tient à l'explication des renseignements imparfaits, on recommandera une amélioration qualitative et quantitative des renseignements accessibles aux deux parties. Enfin, si on retient les coûts qu'assument les deux parties en cas de grève ou de lock-out, on proposera une politique qui met l'accent sur ce point.

Une étude préparée pour le compte de la Commission a conclu que le nombre relativement élevé de grèves et de lock-out au Canada, et l'incidence croissante des arrêts de travail au cours des vingt dernières années, peuvent s'expliquer par plusieurs éléments relatifs aux renseignements nécessaires dont disposent les parties à la négociation⁶. Le caractère ouvert de l'économie canadienne, l'importance d'industries cycliques, comme le secteur minier qui affiche un nombre de grèves et de lock-out élevé, le grand nombre de sujets traités dans les conventions collectives nord-américaines, la nature décentralisée de la négociation collective et l'absence de mécanismes institutionnels pour l'échange de renseignements entre les employeurs, les employés et les directions syndicales, tout cela contribue au niveau élevé des arrêts de travail au Canada par rapport aux autres pays qui ne partagent pas toutes ces caractéristiques. D'après cette explication, l'augmentation des grèves et des lock-out depuis le milieu des années 1960 est en partie imputable à l'incertitude croissante de la situation économique durant cette période. Si les grèves et les lock-out ont augmenté davantage au Canada qu'aux États-Unis, c'est peut-être à cause de la plus grande ouverture de notre économie et de notre plus grande susceptibilité aux fluctuations des prix des matières premières et des marchandises.

La Commission reconnaît que ces diverses caractéristiques structurelles de l'économie canadienne et de notre système de relations de travail peuvent fort bien contribuer au nombre élevé de grèves et de lock-out chez nous. Il est bien évident qu'il ne faudrait pas modifier la structure de notre économie pour réduire le nombre de conflits de travail. Il y a, par contre, des moyens d'action. C'est pourquoi les commissaires se sont efforcés d'analyser un certain nombre de mesures propres à réduire l'incidence des arrêts de travail.

Pour une plus grande coopération dans les relations de travail et un meilleur partage de l'information

La Commission est d'avis qu'une coopération et une consultation plus grandes entre la direction, les travailleurs et les représentants syndicaux amélioreraient les relations personnelles et permettraient de réduire le nombre de

grèves et de lock-out. D'autres avantages importants en découleraient pour les parties en cause et pour la société canadienne en général. Étant donné l'importance que la Commission attache à cette proposition, nous y reviendrons plus loin dans ce chapitre.

Des contrats plus courts

Des contrats plus courts et des négociations plus fréquentes éviteraient une trop grande accumulation de problèmes pendant la durée d'un contrat. Il y aurait moins d'incertitude puisque la situation économique sur deux ou trois ans est généralement beaucoup moins prévisible que celle de l'année qui vient. S'il est vrai que des négociations plus fréquentes augmentent les possibilités de conflits et de lock-out, on peut toutefois s'attendre à ce que la propension à s'engager dans de tels conflits soit réduite et à ce que leur durée diminue⁷. On réduirait donc ainsi l'intensité du phénomène.

Les commissaires estiment donc que la forte propension à faire la grève ou à avoir des lock-out associée à des contrats plus longs peut être réduite grâce à des contacts plus fréquents entre le syndicat et le patronat pendant la durée du contrat. On parviendrait à ce résultat en ayant davantage recours à des consultations mixtes et à d'autres mécanismes permettant d'améliorer la coopération syndicat-patronat. La Commission n'est donc pas en faveur d'une limitation de la durée des contrats comme moyen de réduire le nombre des grèves et des lock-out.

Une structure de négociation collective plus centralisée

Au Canada, la structure de la négociation collective est très décentralisée et fragmentée. La plupart des négociations se déroulent entre un syndicat et un employeur, souvent même au niveau d'un seul établissement. Nombreux sont les employeurs qui ont affaire à plusieurs syndicats dans un même établissement. Certains analystes croient que la fragmentation des groupements négociateurs est l'un des facteurs qui expliquent notre piètre performance en matière de grèves et de lock-out. Pour y remédier, ils proposent des négociations plus élargies, c'est-à-dire concernant l'ensemble d'une usine, d'une industrie, ou même d'une province. Cette proposition repose sur un double raisonnement. Le premier traite de la fréquence des possibilités de grèves et de lock-out alors que le second porte sur les coûts d'un arrêt de travail pour les deux parties. Il est bien évident que l'élargissement de la négociation réduit le nombre de possibilités de grèves et de lock-out en réduisant le nombre d'unités de négociation. S'il y a un arrêt de travail, il implique cependant davantage d'employés et s'il concerne l'ensemble d'une industrie, ou même d'une province, davantage d'employeurs. Il semble donc que si l'élargissement de la base de négociations peut réduire le nombre d'arrêts de travail, son effet sur les pertes de temps imputables aux arrêts de travail soit moins clair. Encore se peut-il que le fait qu'un arrêt de travail impliquant davantage d'employés et d'employeurs ait pour conséquence que les coûts d'une grève ou d'un lock-out incitent davantage les deux parties à négocier une entente.

À première vue, les comparaisons internationales auxquelles nous nous sommes livrés suggèrent qu'une structure de négociation collective plus centralisée réduirait le nombre de grèves et de lock-out. Ainsi, les pays ayant des systèmes de négociation centralisés, comme l'Autriche, la Norvège, la Suède, l'Allemagne et la Hollande ont connu assez peu de grèves et de lock-out. Par contre, la France, l'Italie, le Royaume-Uni, les États-Unis et le Canada, dont les systèmes de négociation sont moins centralisés, connaissent relativement plus de conflits de travail comme on le voit au tableau 17-4.

Avant de tirer des conclusions fermes de ces données, il faut admettre que les pays à négociations centralisées ont également d'autres caractéristiques qui expliquent le petit nombre des grèves et des lock-out. Il s'agit notamment d'États-providence très avancés, ayant de hauts niveaux de syndicalisation, un mouvement syndical au poids politique important et une prédilection pour les politiques de revenu tripartites. La portée des conventions collectives est beaucoup moins grande dans ces pays qu'au Canada. C'est ainsi que nombre d'avantages sociaux sont réglementés par l'État plutôt que négociés avec l'employeur. On a d'ailleurs souvent dit que cette caractéristique a réduit les grèves et les lock-out en transposant les conflits portant sur la répartition des revenus du domaine industriel au domaine politique⁸.

Les expériences de négociation plus élargie au Canada indiquent qu'on n'obtient pas toujours les résultats escomptés, mais que dans certaines situations les résultats sont intéressants. Des structures de négociation élargies sont relativement plus courantes en Colombie-Britannique et au Québec que dans le reste du Canada. Le Code du travail de la Colombie-Britannique permet à l'Office des relations de travail de la province de créer des conseils de syndicats si l'Office juge que cela est dans l'intérêt public. La législation provinciale facilite également le regroupement du côté des employeurs en permettant l'accréditation commune de groupes d'employeurs comme agences de négociation, une solution que bon nombre ont choisi. Dans d'autres juridictions, la législation sur l'accréditation ne s'applique ordinairement qu'au secteur de la construction. Quant au Québec, les négociations à l'échelle provinciale entre employeurs et syndicats, touchant l'embauche dans les hôpitaux et les écoles, et régies par une législation propre, expliquent pour une bonne part le degré de centralisation dans cette province.

C'est pour faire face aux problèmes de l'industrie de la construction, où l'on enregistrait de plus en plus de conflits de travail et des augmentations salariales inflationnistes, que plusieurs gouvernements provinciaux ont introduit des législations d'accréditation à la fin des années 1960, pour permettre aux employeurs de disposer d'un pouvoir correspondant à celui des syndicats. La mise en place de ce processus de regroupement a permis de ramener les augmentations de salaires dans ce secteur à des niveaux plus comparables à ceux des autres industries. On est tenté d'en déduire que des négociations sur une base plus large peuvent dans une certaine mesure avoir un effet modérateur sur les augmentations de salaires, même dans les cas de forte demande dans la construction. Une étude de cas détaillée a conclu que la négociation centralisée dans l'industrie était liée à des échelles salariales plus stables et à des ententes générales qui semblaient réduire les écarts entre les divers corps de métier⁹. Au début tout au moins, les effets sur les grèves et

les lock-out ont semblé moins avantageux. Si le nombre de conflits de travail dans l'industrie de la construction a diminué pendant les années 1970, après le regroupement, les jours de travail perdus ont augmenté de façon sensible. Si les grèves ont dans l'ensemble augmenté dans les années 1970, le problème de l'industrie de la construction s'est aggravé quand les jours de travail perdus sont devenus le triple de ce qu'ils étaient dans l'ensemble de l'économie. La Colombie-Britannique et le Québec, qui avaient connu les plus importants changements structurels, avaient les pires résultats de grèves dans le secteur de la construction dans les années 1970. Mais des études récentes laissent entendre que l'industrie de la construction dans ces deux provinces est revenue à une plus grande stabilité alors que la négociation élargie a fait du chemin.

Une étude récente de la négociation dans le secteur public au Québec¹⁰ fait apparaître une évaluation nettement défavorable de la centralisation. D'une part, cette négociation entre un front commun syndical et un gouvernement provincial comme patron a éliminé les possibilités de fragmentation de négociations distinctes par 12 syndicats, cinq centrales et au moins cinq groupes patronaux. Cette hyper-centralisation n'a cependant pas permis d'éliminer des actions fragmentaires sous la forme de grèves sauvages. Des conflits internes ont éclaté des deux côtés et les écarts séparant les travailleurs des gestionnaires locaux se sont accrus. La négociation de conventions collectives est également devenue un événement politique important. De plus, comme toutes les séries de négociations depuis le début des années 1970 ont amené des grèves (représentant plus de six millions de jours de travail perdus), cela a relancé les discussions sur les restrictions à apporter au droit de grève et posé un défi à l'ensemble du système de la négociation collective dans le secteur public du Québec.

Cela nous donne une image plutôt pessimiste de l'effet général de la centralisation sur le temps perdu en grèves et en lock-out. Il n'empêche que certaines expériences de nature publique, en particulier en Colombie-Britannique, démontrent la valeur du regroupement dans certains domaines. La formation de syndicats multiples dans les chantiers de construction navale de Vancouver en 1966, et la création d'un conseil syndical à la *BC Rail Ltd* en 1976 semblent bien avoir eu des effets plus favorables. Ce dernier cas a été l'élément déterminant de la réduction de la fréquence et de la longueur des arrêts de travail, tout en permettant d'en arriver plus facilement à des solutions aux conflits¹¹.

Les chemins de fer, les chantiers de construction navale et l'industrie de la construction sont tous des exemples de secteurs d'activité fortement enclins à la grève et caractérisés de façon traditionnelle par une fragmentation par métier. Dans de telles activités, la grève d'un des groupes de métier peut provoquer un arrêt complet du travail. On pourrait penser que ce sont là des cas dans lesquels une intervention sélective serait la plus prometteuse. Il ne semble toutefois pas que le choix de la centralisation comme objectif général des politiques publiques en la matière soit une panacée, et on peut même craindre au contraire que cela nuise à la paix dans l'industrie. La centralisation pourrait en effet avoir d'importants inconvénients pour les processus de représentation et de négociation. On peut citer une diminution de la souplesse

et de l'autonomie locales, à la fois pour le patronat et pour les employés, et des restrictions à la participation des travailleurs. Les travailleurs pourraient donc se sentir aliénés et frustrés. Les conflits internes seraient plus probables, rendant les négociations plus longues et plus coûteuses.

Les résultats que certaines études de cas ont permis de constater vont fortement dans le sens de cette perception négative. Une de ces études, portant sur une enquête dans la fonction publique de la Saskatchewan, a conclu que la centralisation avait généralement ralenti le processus en prolongeant les négociations¹². Ce ralentissement est imputable en partie au besoin de consulter davantage de personnes, et en partie à la plus grande notoriété des ententes centralisées et à la réticence des unités de négociation à passer des ententes avant les autres groupes. Les problèmes internes prennent également plus d'ampleur quand la négociation est plus centralisée. La négociation reflète alors une moindre compréhension des problèmes quotidiens de fonctionnement. Ainsi, la direction locale s'occupe des griefs avec moins de souplesse et cela aggrave les relations patronat-syndicat. Cela est essentiellement dû à la diminution de l'intérêt et de la volonté des gestionnaires à consacrer du temps à des questions qui leur semblent maintenant relever d'autres parties. Il semble aussi que la centralisation rétrécisse la gamme des questions discutées à la table de négociations. Une autre étude portant sur un échantillon d'organismes de transport public aux États-Unis faisait état des mêmes conséquences négatives de la centralisation sur la participation des travailleurs¹³.

Des analyses comparatives internationales permettent également de constater que certains systèmes centralisés de négociation semblent accorder moins d'influence aux travailleurs et aux syndiqués dans le processus de négociation collective. Cela semble toucher tout particulièrement les groupes minoritaires au sein des syndicats dont les femmes, les travailleurs les plus jeunes et les travailleurs étrangers. En Europe, et plus particulièrement en Suède et en Allemagne, on estime que l'insatisfaction due au manque de représentation expliquait l'apparition des grèves sauvages de la fin des années 1960.

La réglementation des grèves et des lock-out

Le droit de grève ou de lock-out est fortement réglementé au Canada par rapport à d'autres pays. Cette réglementation est régie par trois grands principes. Le premier, courant dans la plupart des juridictions durant l'après-guerre, rend les grèves ou lock-out illégaux pendant la durée d'une convention collective et impose l'arbitrage des conflits d'interprétation. Aux États-Unis, par contre, les parties peuvent déclencher une grève ou un lock-out pendant la durée d'une convention ou négocier un accord d'arbitrage des griefs. Le deuxième concerne les différends qui surgissent pendant la négociation. Il impose la conciliation obligatoire avant le déclenchement d'une grève ou d'un lock-out. On retrouve des clauses de ce genre dans la législation canadienne depuis le début du siècle. Outre l'exigence de durée du processus de conciliation, plusieurs juridictions imposent également une période de « refroidissement » après la négociation avant qu'une grève ou un lock-out soit

légal. Certaines juridictions imposent également l'arbitrage d'un premier contrat dans le cas d'une impasse. La plupart des juridictions prévoient également des votes obligatoires de grève qui imposent aux syndiqués de voter en faveur de la grève avant de pouvoir la déclencher. Certaines juridictions permettent également à l'employeur de demander un vote sur ces dernières offres avant le déclenchement de la grève. Le troisième principe rend illégal dans la plupart des juridictions le déclenchement d'une grève sur la question de la reconnaissance syndicale.

Les commissaires ont signalé, dans la première section de ce chapitre, que la plupart des modifications législatives aux lois canadiennes sur la négociation collective, au cours de ce siècle, étaient destinées à contrôler ou à éviter les arrêts de travail et que le droit de grève ou de lock-out était fortement réglementé au Canada par rapport à d'autres pays. Il n'empêche, comme on l'a constaté, que les conflits durant les négociations sont très nombreux dans notre pays. On pourrait en déduire que nos lois ont été inefficaces, et peut-être même néfastes. Il faut pourtant être circonspect. Les arrêts de travail au Canada auraient peut-être été encore plus nombreux sans ces divers règlements. Nous avons déjà dit qu'un certain nombre de caractéristiques structurelles de l'économie canadienne et le contexte économique international depuis le milieu des années 1960 expliquent sans doute la situation. Une étude empirique récente a conclu que certaines caractéristiques de la législation canadienne du travail avaient des effets importants sur l'incidence des grèves¹⁴. On y conclut en effet que la conciliation obligatoire réduisait l'incidence des grèves dans les juridictions et durant les périodes où elle était en vigueur. On s'est également aperçu que la conciliation obligatoire était plus efficace quand elle impliquait un organisme de conciliation qui avait les pouvoirs de recommander une entente. En outre, l'exigence d'un vote de grève obligatoire a considérablement réduit la probabilité d'une grève, alors que la période de refroidissement et le vote de grève à la demande de l'employeur tendent à l'augmenter.

Certaines des législations du travail en vigueur, comme la conciliation obligatoire, pourraient fort bien avoir les effets voulus. Les commissaires croient cependant que la portée d'éventuelles lois pour réduire l'incidence des conflits de travail est sans doute très limitée. Il est probable qu'il y aurait moins de conflits de travail s'il y avait plus de coopération, de consultation et d'échanges d'opinions et de renseignements entre les syndicats et le patronat. Les restrictions législatives traditionnelles sur le recours au droit de grève ou au lock-out ont fait leur temps.

Les coûts d'un conflit supportés par des tiers

Les gouvernements peuvent-ils réaffecter les coûts des grèves et des lock-out? Les coûts de certains conflits se limitent aux parties en cause – réduction des revenus et des profits – et il y a alors assez peu de raisons pour que des autorités s'en mêlent. D'autres fois, le conflit imposera des coûts importants à des tiers, souvent les clients ou les fournisseurs. La société peut aussi avoir à supporter ces coûts si les arrêts de travail entachent la réputation du Canada comme fournisseur fiable ou s'ils font modifier des décisions d'implantation et

d'investissement dans notre pays. Dans ces cas, les coûts sociaux des conflits dépassent les coûts supportés par les principaux intéressés. Il y a des cas où l'intervention publique se justifie et peut assumer des rôles divers. On pourrait obliger les parties en conflit à compenser les pertes subies par des tiers, afin que les antagonistes tiennent davantage compte des coûts sociaux des décisions et des mesures qu'ils prennent. Si cela est intéressant en principe, on se heurte en pratique à de sérieuses difficultés. Plutôt, les gouvernements pourraient essayer de réduire les coûts supportés par des tiers et également d'obtenir d'autres avantages intéressants en encourageant la concurrence et donc en augmentant la disponibilité de biens et de services de remplacement pour les consommateurs. Cette solution est assez séduisante. Les gouvernements sont parfois les premiers responsables des barrières à la concurrence. Nous pensons notamment au service postal. Permettre une plus grande concurrence dans la livraison du courrier et des colis offrirait des avantages importants à notre société, dont la réduction des coûts sociaux et des conflits de travail au sein du système postal. En effet, les coûts subis par des tiers dans les cas d'interruption du service postal semblent avoir diminué au cours de la dernière décennie, à cause justement de la croissance d'autres services de livraison.

Quand des conflits de travail ont des répercussions importantes sur des tiers et qu'il n'est ni possible ni souhaitable d'encourager la concurrence, les gouvernements se trouvent en situation délicate. D'une part, toute intervention pour mettre fin au conflit mine le processus à long terme; d'autre part, les gouvernements sont soumis à des pressions intenses du public pour réagir. C'est essentiellement dans les secteurs publics et para-publics que ces situations surviennent. Ce qui inquiète les commissaires, c'est que faute de solution, les gouvernements affaibliront les dispositions actuelles relatives au droit de grève et peut-être même celles du droit à la négociation collective.

Actuellement, les gouvernements n'interviennent que lorsque l'opinion publique les pousse à imposer législativement le retour au travail. Comme on le voit au tableau 17-2, le recours à ces lois d'exception a été de plus en plus fréquent au cours des dernières années. La conséquence en est que ce type de conflit devient encore plus probable à l'avenir puisque les coûts que les parties à la négociation doivent supporter sont alors minimisés. En effet, si les travailleurs ou la direction s'attendent à une loi de retour au travail, la durée de l'interruption de travail sera courte, imposant donc de faibles coûts. Il n'y a rien d'étonnant à cela, étant donné les pressions exercées sur les gouvernements et leurs réactions dans le passé, comme on le constate au tableau 17-2. On peut donc se demander s'il existe des solutions acceptables autres que la grève et le lock-out pour résoudre les impasses dans les conflits de travail. La seule autre solution semble surtout avoir été l'arbitrage.

L'arbitrage

L'arbitrage a pris sensiblement plus d'importance au Canada au cours des vingt dernières années, parallèlement à la croissance des syndicats dans les secteurs public et para-public. Même si on en fait des utilisations variées selon les juridictions, c'est un mécanisme qui est largement utilisé par les

travailleurs des hôpitaux, les policiers, les pompiers, les enseignants et les fonctionnaires. Dans certains cas, ce sont des règlements qui imposent l'arbitrage, alors que dans d'autres, ce sont les parties qui décident d'y avoir recours. Il arrive également dans certains conflits qu'une législation de retour au travail impose cette modalité. L'arbitrage prend deux formes principales : l'arbitrage conventionnel dans lequel l'arbitre rend une décision après avoir entendu les arguments et les preuves fournis par les deux parties et l'arbitrage à offre finale dans lequel l'arbitre, après avoir reçu des mémoires et tenu audience, doit choisir les offres finales de l'employeur ou du syndicat. L'arbitrage conventionnel est de loin le plus répandu au Canada. Par contre, aux États-Unis, on fait de plus en plus d'essais du processus d'arbitrage à offre finale et de ses diverses variantes.

Comme la grève et le lock-out, l'arbitrage ne devrait pas servir souvent, mais plutôt être réservé aux circonstances dans lesquelles les deux parties ne peuvent pas s'entendre. Il est donc important de se pencher sur les effets qu'a l'arbitrage sur les incitations des diverses parties à la négociation à faire des concessions et, finalement, à s'entendre. On peut se demander si la possibilité même de l'arbitrage n'a pas tendance à réduire l'incitation des parties à s'efforcer d'arriver à une entente. C'est ce qu'on appelle couramment « l'effet de gel » de l'arbitrage. C'est bien ce qui se produirait si, par exemple, les arbitres avaient tendance à couper la poire en deux. On peut également se demander si, quand l'arbitrage représente l'ultime solution, l'une des parties, voire les deux, participeront aux négociations sérieusement. Les deux parties pourraient en effet s'en remettre de plus en plus à l'arbitrage pour déterminer les salaires et les conditions de travail. C'est ce qu'en termes de relations de travail on appelle « l'effet narcotique ».

La preuve de la validité de ces inquiétudes n'est pas faite. Il y a bien sûr des cas où on a l'impression que les parties subissent les effets narcotiques ou de gel de l'arbitrage. Toutefois, si c'est bien le cas, les manifestations en sont si lentes et si légères que leur existence même n'est pas certaine. Il est donc loin d'être prouvé que le recours à l'arbitrage fera disparaître les négociations collectives.

L'arbitrage d'après les offres finales incite davantage les parties à négocier pour en venir à une entente puisque, plus la négociation traîne et plus le risque est grand que l'arbitre choisisse l'offre finale de l'autre partie. Cette méthode a toutefois des inconvénients comme des avantages. Il y a bien évidemment des gagnants et des perdants et l'arbitre peut être contraint de choisir entre deux solutions extrêmes inapplicables. L'étude des cas dans lesquels on a utilisé cette forme d'arbitrage, essentiellement aux États-Unis, fait croire que ces inquiétudes sont en général sans fondement et qu'on réussit à régler davantage de cas avec cette forme d'arbitrage qu'avec la conventionnelle. Il n'empêche que l'utilisation de cet arbitrage selon l'offre finale a été limitée et qu'il faudra procéder à davantage d'expériences pour porter un jugement concluant sur ces deux types d'arbitrage.

Une autre question retient l'attention quand on a recours à l'arbitrage : c'est son effet sur les salaires. Les indices semblent divergents : plusieurs études révèlent qu'il n'y a pas de différence systématique entre les ententes arbitrales et celles qui sont négociées, même si on note assez souvent que les

sentences arbitrales accordent un très léger avantage aux salaires. En évaluant ces indices, on doit toutefois garder à l'esprit que l'existence de l'arbitrage comme mécanisme de règlement peut influencer les ententes négociées. C'est-à-dire que, dans le cours du processus de négociation, les deux parties évalueront probablement ce qu'un arbitre jugera comme raisonnable. L'arbitrage n'a donc pas d'effet seulement sur les sentences arbitrales, mais aussi sur les ententes négociées sous la menace de l'arbitrage. L'arbitrage pourrait donc influencer les salaires, même si on ne constate aucune différence systématique entre les ententes négociées et les sentences arbitrales.

Et le débat continue : quels sont les facteurs auxquels les arbitres doivent accorder le plus d'importance en rendant leur sentences? Les principaux critères dont ils se servent, par ordre d'importance décroissante, semblent être les comparaisons avec les salaires d'autres travailleurs ayant des activités comparables, l'augmentation du coût de la vie et l'aptitude de l'employeur à payer. D'autres facteurs, comme la productivité des travailleurs et leurs aspirations de niveau de vie reçoivent moins d'attention. L'insistance sur le salaire comparable et l'augmentation du coût de la vie est probablement plus importante que dans les ententes négociées sous la menace d'une grève ou d'un lock-out. De la même façon, les sentences arbitrales accordent probablement moins d'importance, en comparaison à d'autres facteurs, à l'aptitude de l'employeur à payer et à produire.

Les commissaires reconnaissent que l'expérience canadienne en matière d'arbitrage des conflits de travail est limitée et qu'elle continue à évoluer. Il n'empêche que ce qu'on en sait nous permet de croire que l'arbitrage est une option valable pour éviter la grève ou le lock-out lorsque les coûts que la société doit supporter sont excessifs. Les prédictions de disparition de la négociation collective à cause du recours à l'arbitrage ne se sont pas réalisées. Les ententes salariales négociées à l'ombre de l'arbitrage sont probablement plus sensibles à des facteurs comme les salaires comparables et le coût de la vie, et moins sensibles à des facteurs comme le pouvoir de négociation relatif des deux parties. Ce que nous en avons vu ne fait cependant pas croire que les sentences arbitrales, en moyenne, débouchent sur des solutions extrêmes. La Commission est d'avis que le recours répété à des législations de retour au travail est probablement plus nuisible à la négociation collective que le recours à l'arbitrage.

Notes

1. Le ralentissement dans la croissance de la productivité, dont on a tant parlé mais qui est beaucoup moins bien compris, a probablement joué un rôle également. La preuve n'est cependant pas faite qu'on puisse établir un lien entre ce ralentissement et la détérioration des relations de travail.
2. « We Can't Afford This Strike Record » dans *Financial Post*, le 27 août 1983.

3. Pour consulter des statistiques plus détaillées sur les grèves et les lock-out, on se reportera à Robert Lacroix, « L'activité de grève au Canada » dans *Les relations de travail au Canada*, vol. 16 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985. Plusieurs parties de cette section sont inspirées de ce document.
4. Le temps perdu par syndiqué était en moyenne de 2,5 jours par année de 1966 à 1983, alors qu'il était de 1,5 jour par année de 1946 à 1965, soit une augmentation de 67 pour cent.
5. Voir le tableau 14 dans Lacroix, « L'activité de grève au Canada ».
6. Consulter Lacroix, « L'activité de grève au Canada ».
7. Une étude canadienne empirique et récente réalisée par Jean-Michel Cousineau et Robert Lacroix, « Why Does Strike Activity Vary Over Time and Between Industries? », Montréal, Université de Montréal, 1983, a signalé que plus courte était la durée du contrat précédent, plus faible était la probabilité d'en arriver à une grève ou un lock-out pour une série donnée de négociations, toutes choses étant égales par ailleurs.
8. Douglas A. Hibbs, « On the Political Economy of Long-Run Trends in Strike Activity » dans *British Journal of Political Science*, vol. 8, avril 1978, p. 153 – 175.
9. Voir Joseph B. Rose, *Public Policy, Bargaining Structure and the Construction Industry*, Toronto, Butterworth, 1980.
10. Voir Gérard Hébert, « Public Sector Bargaining in Quebec: A Case of Hypercentralization » dans *Conflict or Compromise: The Future of Public Sector Labour Relations*, Gene Swimmer et Mark Thompson (édit.), Montréal, Institut de recherche en politique publique, 1984.
11. Voir K. Strand, « Altering Union Bargaining Structure by Labour Board Decision » dans *The Labour Code of British Columbia in the 1980s*, J.M. Weiler et P.A. Gall (édit.), Vancouver, Carswell, 1984.
12. Voir Daniel G. Gallagher et Kurt Wetzell, « Centralized Multi-Employer Negotiations in Public Education: An Examination of the Saskatchewan Experience » dans *Journal of Collective Negotiations*, vol. 9, 1980, p. 195-281.
13. Voir J.L. Perry et H.L. Angle, « Bargaining Unit Structure and Organizational Outcomes » dans *Industrial Relations*, vol. 30, 1981, p. 47 – 59.
14. Morley Gunderson, John Kervin et Frank Reid, « The Effect of Labour Relations Legislation on Strike Incidence », Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

La coopération entre la main-d'œuvre et le patronat

D'aucuns affirment que le système des relations de travail au Canada est trop antagoniste et que les Canadiens devraient adopter un système plus coopératif, où l'on mettrait l'accent sur la confiance, le respect mutuel, la consultation, et la solution des problèmes. Ce point de vue a souvent été exprimé aux audiences de la Commission, tant par des particuliers que par des groupes appartenant aux milieux les plus divers et qui exprimaient les opinions les plus variées. Beaucoup de Canadiens qui s'occupent de négociations collectives, ou qui se consacrent à l'étude et à l'analyse de ce système, partagent ce point de vue. Au cours de notre histoire, de nombreuses tentatives ont été faites pour harmoniser les relations de travail; mais en vain. Toute évaluation objective des perspectives devra en tenir compte.

À l'heure actuelle, au Canada comme à l'étranger, on porte beaucoup d'intérêt à diverses formes d'interaction entre les travailleurs et le patronat qui s'écartent du modèle autoritaire et antagoniste traditionnel. Ce regain d'intérêt est sans aucun doute dû en partie à la grave récession que nous venons de subir, ainsi qu'à la nécessité d'adaptation qu'elle a engendrée. Il semble qu'en période de crise économique, il se manifeste toujours un désir d'assainir le climat général des relations industrielles. Certaines de ces manifestations paraissent cependant être de nature plus permanente.

La Commission partage l'opinion de nombreux Canadiens selon qui la politique de relations du travail au Canada devrait viser un élargissement de la consultation et de la coopération entre la main-d'œuvre et le patronat. Il existera toujours des éléments antagonistes dans les relations entre la main-d'œuvre et le patronat, mais les commissaires pensent qu'on insiste trop sur le « partage du gâteau » et pas assez sur la taille de celui-ci. Accroître la coopération et la consultation a son prix, mais de réels avantages s'ensuivraient en termes d'une atmosphère de travail plus agréable pour les employés. Une plus grande participation des employés dans la planification et les prises de décisions favorise la productivité, la qualité des produits et la compétitivité. Une amélioration dans chacun de ces secteurs peut profiter autant aux employeurs qu'aux employés, en accroissant les profits, les salaires et l'emploi. Sans compter que la souplesse et l'adaptation dont a besoin notre économie y trouveraient leur compte. Enfin, les conflits ouvriers, les grèves, les lock-out, les revendications et autres phénomènes analogues s'amenuiseraient.

Pour étudier les moyens d'instaurer un climat de relations patronales-ouvrières moins antagonistes, il nous faut considérer les incitations et les obstacles à un accroissement de la coopération et de la consultation. Il faut examiner le rôle du gouvernement dans les relations de travail, de même que les rouages institutionnels qui opèrent. Grâce à certains mécanismes, il est possible de créer un climat de travail moins antagoniste, plus directement orienté sur la solution des conflits. Nous allons maintenant examiner quelques-uns de ces mécanismes.

Les programmes de médiation préventive

Ces programmes ont pour objet d'améliorer les relations entre les représentants syndicaux et ceux du patronat. Les agents de conciliation et les

médiateurs, dont la tâche consiste à rapprocher les positions respectives dans les conflits qui surgissent durant les négociations, notent souvent les piètres rapports entre les délégués du patronat et des ouvriers. Ils peuvent donc recommander aux deux parties une médiation préventive, susceptible d'édifier des rapports plus constructifs et plus adultes entre elles. Ce processus opère en dehors des pressions liées à la négociation d'un contrat particulier.

Le Programme de médiation préventive du ministère du Travail de l'Ontario¹ comprend trois éléments : la création des comités mixtes, composés de représentants des travailleurs et du patronat, qui vise à améliorer la communication entre les deux parties; un programme d'amélioration des relations, dont le but est de développer les attitudes nécessaires au rétablissement des relations qui se sont dégradées; et un programme commun de formation destiné à apprendre aux délégués syndicaux et aux gestionnaires, des méthodes plus aptes à entretenir de meilleures relations de travail.

L'expérience de ces programmes est restreinte, et il est donc difficile d'évaluer leur succès. En général, ceux qui y participent et qui les dirigent pensent qu'ils sont efficaces et qu'ils obtiennent un certain succès. Dans une certaine mesure, on peut lier leur succès au simple fait que les programmes en question ne s'appliquent que lorsque les deux parties démontrent qu'elles veulent améliorer leurs relations. De toute façon, il ne semble exister aucun obstacle majeur à ces programmes auxquels les gouvernements participent pour faciliter les contacts et comme partie neutre.

La Commission croit que les programmes de médiation préventive sont en mesure de contribuer à améliorer les relations entre les travailleurs et le patronat de même qu'à réduire les conflits propres à la négociation collective. Ces programmes peuvent également contribuer à créer les conditions nécessaires à l'adoption de méthodes originales destinées à améliorer les relations ouvrières, tels les programmes de la qualité de vie au travail.

Les programmes de la Qualité de la vie au travail

Les programmes de la Qualité de la vie au travail (QVT) appellent la collaboration entre employés et employeurs en vue de planifier et de structurer le milieu et les méthodes de travail. Ils mettent l'accent sur les relations entre l'employeur et l'employé, plutôt qu'entre les représentants patronaux et syndicaux. Ils ont pour but principal d'accroître la satisfaction au travail en faisant en sorte que les employés jouissent, dans l'accomplissement de leurs tâches, de plus de diversité, de responsabilité et d'autonomie. Les programmes de QVT appellent une évolution du comportement patronal et des méthodes de gestion, qui doivent passer d'un style autoritaire à un style plus souple, tout en faisant appel à la consultation et aux conseils. Ils se fondent sur une stratégie qui fait appel à une participation ouvrière des individus ou de petits groupes et qui donne à la négociation collective un rôle plus étendu que celui, traditionnel, des relations entre les représentants syndicaux et patronaux. Ils visent non seulement à améliorer les relations entre les travailleurs et le patronat, mais également à susciter une participation plus importante de la part des employés et de leurs supérieurs, afin d'améliorer l'efficacité globale de l'entreprise.

Certains gouvernements ont éveillé l'intérêt du public pour les programmes de QVT. Le ministère du Travail de l'Ontario donne des renseignements, par l'intermédiaire du Centre de la qualité de la vie au travail de l'Ontario, aux employés et aux employeurs sur les avantages éventuels d'une participation ouvrière dans le milieu du travail; il a également encouragé l'adoption de nouvelles méthodes innovatrices de travail dans la province. Travail Canada, par l'intermédiaire de sa division de QVT, soutient des initiatives dans le même sens, communique des renseignements et organise des conférences et des études sur le sujet.

Il existe un certain nombre d'exemples remarquables de projets de QVT au Canada. Les usines chimiques de la Shell Canada Ltée, à Sarnia, en sont un. En 1975, cette société a décidé d'abandonner les méthodes traditionnelles d'organisation et de définition du travail afin d'augmenter son efficacité et de satisfaire les besoins des travailleurs. Son programme de QVT se fonde sur la conviction que les travailleurs sont responsables, fiables, capables de s'auto-réglementer et désireux de saisir les occasions de prendre les décisions qui s'imposent et d'accélérer la croissance de l'entreprise. Les objectifs de ce programme sont de diminuer le travail par postes, de modifier le système de paie, d'éliminer les cloisons artificielles des juridictions, d'améliorer les systèmes de communications et d'adopter des méthodes plus efficaces de solution des problèmes. Le syndicat participe à la totalité du programme. Jusqu'à présent, les résultats ont été excellents. L'efficacité de la main-d'œuvre a été améliorée par la formation donnée aux employés afin de les rendre multi-fonctionnels, par l'amélioration des systèmes de communications et de solution des problèmes et par une participation accrue des travailleurs dans le processus de consultation, dans tous les domaines. Dans cette usine, les relations entre les employés et la gestion sont, paraît-il, extrêmement satisfaisantes.

Plusieurs programmes de QVT ont donné des résultats satisfaisants, mais d'autres se sont avérés des échecs. On ne peut évaluer leur succès global, mais l'expérience du Centre de la qualité de la vie au travail de l'Ontario indique que le taux de disparition de ces programmes est élevé, dans une proportion de, peut-être, 50 pour cent. En outre, leur diffusion est lente; ce qui laisse croire soit qu'il y a peu de circonstances propices aux bons résultats de ces programmes, soit qu'il existe des obstacles à leur adoption. Les principaux obstacles qui se font sentir semblent être le scepticisme de la direction, auquel il faut ajouter la répugnance à s'écarter de façon significative des méthodes traditionnelles d'organisation et de prise de décisions. Les syndicats craignent aussi que ces programmes de QVT ne soient une tentative de décourager la formation de syndicats dans les entreprises.

Il est naturel, et peut-être même souhaitable, de manifester une certaine dose de scepticisme et de réticence lorsqu'il s'agit de changer des méthodes traditionnelles dans un monde aussi incertain. La Commission, quant à elle, pense que jusqu'à maintenant, les faits démontrent, dans une certaine mesure, que les programmes de QVT contribuent à améliorer le moral des employés, la satisfaction au travail et à promouvoir la productivité et l'efficacité de l'entreprise. Si c'est effectivement le cas, il faudrait généraliser ces programmes, car les employeurs et les employés y trouveraient un avantage

mutuel. L'apport des gouvernements peut être utile à cet égard, en donnant des renseignements sur la possibilité de réaliser ces programmes et d'en faire un succès. Le Centre de la qualité de la vie au travail de l'Ontario peut servir de modèle à ce rôle de catalyseur.

Les méthodes japonaises de gestion et d'utilisation des ressources humaines

Le succès remarquable obtenu par l'économie japonaise, surtout en matière de productivité et de croissance des salaires réels, a attiré l'attention sur diverses caractéristiques du système économique japonais, plus particulièrement sur ses méthodes de gestion et d'utilisation des ressources humaines. Comparées aux méthodes nord-américaines, les méthodes japonaises donnent plus d'importance au consensus à l'intérieur d'une organisation. Elles recourent également à la consultation plus généralisée avec les employés et les représentants syndicaux à tous les niveaux à l'intérieur d'une firme, avant la prise de décisions-clés ayant des conséquences sur le bien-être des employés.

Au Japon, le marché du travail et le système de relations de travail revêtent un certain nombre d'autres caractéristiques uniques qui ont contribué à la performance remarquable du pays. Parmi celles-ci, il y a l'emploi à vie pour une fraction importante (environ le tiers) de la main-d'œuvre, un système de salaires fondé sur l'ancienneté, une utilisation poussée des primes, un syndicalisme d'entreprise et une négociation annuelle des salaires. Tous ces éléments sont très importants et exercent des effets multiples, mais nous considérerons principalement l'usage prononcé au Japon des consultations entre l'employeur et les employés. Il faut toutefois se souvenir que ces autres éléments institutionnels agissent les uns sur les autres et contribuent à l'utilisation généralisée de la consultation et de la formation de consensus.

Les Japonais emploient diverses méthodes pour obtenir la coopération et ont recours à la consultation à divers niveaux de leur économie². Dans les ateliers, il y a des cercles du contrôle de la qualité. Dans les usines, il y a des consultations syndicales-patronales, des procédures de négociations collectives, et des mécanismes de revendications qui ne font pas appel à des tiers. En outre, la consultation conjointe main-d'œuvre-patronat est répandue dans les entreprises qui n'ont pas de syndicat. Dans l'industrie, les fédérations de syndicats de l'industrie et les fédérations du patronat se réunissent régulièrement pour échanger de l'information et des idées avant d'entreprendre leurs négociations annuelles de salaires. Au plan national, les syndicats, le patronat et le gouvernement ont des consultations tripartites. En outre, des représentants des syndicats et du patronat dirigent conjointement le Centre japonais de la productivité.

Les cercles du contrôle de la qualité organisent des séances de discussion libre au cours desquelles de petits groupes de travailleurs (généralement de huit à dix) avec leur supérieur émettent des suggestions en vue d'améliorer l'organisation du travail, le processus de production, la gamme des produits, etc. Il semble que ces séances contribuent non seulement à une productivité accrue, mais également à la qualité de vie du travail industriel. Ces cercles partagent donc des caractéristiques notables avec les programmes de QVT, dans la mesure où ils mettent l'accent sur les influences réciproques qui

s'exercent entre la main-d'œuvre et le patronat dans les petits groupes de travail, et sur l'amélioration de l'organisation du travail à l'avantage des employés aussi bien que des employeurs.

La concertation est très répandue, aussi bien dans les entreprises ayant un syndicat que dans celles qui n'en ont pas. Dans les entreprises où il y a un syndicat, ce processus complète et chevauche celui de la négociation collective. Des sujets tels que la vigueur de l'entreprise, les projets d'investissement, l'introduction de nouvelles technologies, les changements organisationnels, les fusions et la sous-traitance ne se règlent généralement pas par la négociation collective, mais par la concertation, s'ils ont des effets significatifs sur le milieu et les méthodes de travail. Les employés japonais travaillent donc dans un milieu dans lequel on les informe et les consulte sur tout sujet qui risque d'exercer une influence sur leur bien-être. Au Canada, par contre, la plupart des employeurs manifestent moins d'ouverture d'esprit à l'endroit de leurs employés.

Il vaut la peine d'étudier la manière dont le système de concertation s'est développé au Japon. Les forces d'occupation alliées ont créé des conseils mixtes après la Deuxième Guerre mondiale, pour essayer de démocratiser les entreprises japonaises et promouvoir la formation de syndicats, ainsi que l'adoption d'un processus de négociations collectives. Les syndicats ont fait pression pour obtenir, au sein des conseils, l'égalité dans la gestion des entreprises; un nombre important de grèves eurent lieu à ce sujet. À la suite de ces grèves et de changements législatifs subséquents, un système de « droits de la direction » apparut, semblable à celui qui existait en Amérique du Nord : la direction s'attribua la responsabilité de prendre les décisions en matière de progrès technologiques, d'emploi et de production, et autres sujets importants.

À ce stade-là, le système des relations industrielles du Japon aurait bien pu évoluer d'une manière antagoniste, comme dans le système nord-américain, qui avait servi en partie de modèle aux forces d'occupation alliées. Cependant, à partir du milieu des années 1950, lorsque le gouvernement lança son « Mouvement de productivité », tandis que des dirigeants modérés des forces ouvrières et patronales créaient le Centre japonais de la productivité (CJP), la concertation entre les travailleurs et le patronat entra dans une phase de croissance et de progrès substantiels. Le CJP joua un rôle marqué dans ces événements en favorisant la concertation comme moyen d'amener, entre les employés et le patronat, la coopération nécessaire à l'introduction de techniques nouvelles et plus productives dans le milieu du travail.

Au milieu des années 1950, les premières tentatives de concertation mirent l'accent sur la modernisation de l'industrie japonaise. Pendant cette période, il y eut des conflits de travail nombreux et souvent violents. Les syndicats considéraient que la concertation menaçait la sécurité de l'emploi, mais les employeurs estimaient qu'elle concernait la production, laquelle relevait de leur juridiction. La concertation entre les travailleurs et le patronat se généralisa, tout en s'élargissant, de façon à inclure les particularités de l'exploitation des entreprises, de la planification à moyen et à long terme, de l'embauche et des méthodes de gestion du personnel, ainsi que de nombreux autres aspects de la vie au travail.

La concertation opère dans un cadre où, en principe, l'employeur possède le pouvoir final de décision dans les domaines que la convention collective écrite n'inclut pas. Dans la majorité des cas, on s'efforce véritablement d'aboutir à un consensus avant de procéder à toute modification importante. Les enquêtes indiquent qu'environ 10 pour cent seulement des entreprises prennent des mesures arbitraires lorsque le patronat et la main-d'œuvre n'arrivent pas à s'entendre.

Le CJP a joué un rôle important dans l'amélioration de la coopération entre la main-d'œuvre et le patronat au cours des trois dernières décennies. Au début, le gouvernement finançait le CJP, mais il était entendu que des représentants des travailleurs et du patronat, ainsi que des universitaires éminents dirigeraient le Centre. Le CJP devait se consacrer non seulement à l'amélioration de l'efficacité technique et gestionnelle, mais également, et surtout, à l'amélioration des relations ouvrières-patronales au Japon. Au début, certains syndicats ont hésité à participer au CJP et à se joindre au Mouvement de productivité. Leur crainte était que la rationalisation de la production en usine se traduise par des pertes d'emplois et que l'accroissement de la productivité entraîne des cadences de production plus rapides et un travail plus pénible au profit des propriétaires et des dirigeants des entreprises. D'autres syndicats, eux, comprirent les avantages à long terme du Mouvement de productivité et acceptèrent d'y participer quand il devint évident que le mouvement syndical pouvait faire beaucoup pour promouvoir les principes et les initiatives du Centre. L'énoncé officiel de ces principes fondamentaux fut déterminant pour dissiper les doutes des syndicats et persuader presque tous les syndicats du secteur privé de participer activement au Mouvement de productivité. Le Centre mit l'accent sur l'accroissement du nombre d'emplois à long terme, consécutifs à l'augmentation de la productivité, sur le besoin de minimiser les conséquences désavantageuses sur l'emploi à court terme, sur le besoin de coopération et de concertation en vue de l'introduction de mesures destinées à augmenter la productivité et sur les avantages qui s'ensuivraient en faveur des dirigeants, des salariés et des consommateurs, grâce à une répartition équitable des bienfaits de la productivité accrue.

Le CJP a encouragé les échanges techniques entre le Japon et les États-Unis, enseigné aux cadres les moyens d'accroître la productivité, et favorisé le développement de la concertation comme moyen d'améliorer les relations de travail. Il s'agit probablement là de sa contribution la plus remarquable. Pendant les années 1970, les entreprises commerciales canadiennes ont utilisé des mécanismes de concertation. Au cours de cette même décennie, la concertation devint de plus en plus courante dans l'industrie et à l'échelle nationale. Elle existe maintenant dans environ 95 pour cent des entreprises japonaises de plus de 300 employés.

La concertation ne représente qu'un aspect du système japonais de relations du travail; il est difficile d'en évaluer les effets isolément sur la forte performance du Japon. De nombreux observateurs pensent que le système de concertation et le Centre japonais de la productivité ont apporté une contribution considérable à l'expérience économique d'après-guerre du Japon, surtout en facilitant le processus d'innovation technologique. Mais, l'emploi à

vie et le salaire fondé sur l'ancienneté pourraient s'avérer des facteurs tout aussi importants.

Les opinions sont partagées quant à l'application des méthodes japonaises de relations de travail et de gestion des ressources humaines en d'autres pays. Il s'agit de déterminer dans quelle mesure le succès du Japon dépend de facteurs culturels et non de facteurs qui tiennent à la nature et à la structure politique du pays. Un examen du système des relations industrielles du Japon pendant la période de l'après-guerre semble indiquer que l'importance des facteurs culturels dans l'expérience japonaise a pu être surévaluée. Un groupe d'étude représentant l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), tout en accordant beaucoup d'attention aux diversités culturelles entre le Japon et les pays occidentaux, concluait:

Cela ne veut pas dire que les autres pays ne peuvent tirer la leçon de l'expérience japonaise. À cet égard, il est peut-être très important de se rendre compte de ce que l'on peut accomplir en matière de prospérité nationale et d'amélioration des conditions des travailleurs par une collaboration, sans arrière-pensées, entre les travailleurs et les dirigeants au sein de l'entreprise. En même temps, du moins dans les meilleures entreprises japonaises, la conviction existe que les décisions importantes, même si elles ne satisfont pas tout le monde, sont adoptées par consensus. Elles ne sont pas attribuables à la seule direction qui aurait exploité une position stratégique favorable pour obtenir un avantage aux dépens des travailleurs, pas plus que des travailleurs utilisant leur pouvoir pour faire accepter à la direction une politique qui risque d'être contre-efficace³.

Plus récemment, un observateur canadien affirmait:

Je ne suis pas convaincu que certains des aspects valables du système japonais de relations industrielles sont de nature tellement culturelle que nous (Canadiens) ne puissions les adopter. Il ressort de mon analyse de l'histoire du développement du système japonais qu'un grand nombre de ses caractéristiques étaient une réponse aux problèmes économiques affrontés par les Japonais pendant les quinze ans qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale. L'argument selon lequel l'élément-clé du système japonais des relations du travail est fondé sur des traditions culturelles et spirituelles exclusives au Japon et, donc, que la situation est fondamentalement différente de celle de l'Occident, me laisse sceptique. Je suis plutôt persuadé que les divers mécanismes de coopération entre les syndicats et le patronat, qui fonctionnent actuellement au Japon, ont été adoptés par les parties précisément parce qu'elles avaient intérêt à le faire. En d'autres termes, ces mécanismes sont le résultat du recours rationnel des deux parties à la prise de décision économique et à l'analyse du comportement au sein de l'entreprise. J'espère qu'il ne s'agit pas d'une exclusivité à l'archipel japonais⁴.

Il existe, en fait, de nombreuses similitudes entre le CJP et le Centre canadien du marché du travail et de la productivité (CCMTP) récemment créé. Le financement du CCMTP est assuré par le gouvernement, mais l'institution sera dirigée par des représentants des travailleurs et du patronat. Au début, le mouvement syndical hésitait à y participer, notamment dans la mesure où le Centre mettait surtout l'accent sur la productivité; jusqu'à maintenant,

certains syndicats demeurent hésitants. Le CCMTF a quand même survécu aux difficultés de la naissance. Il a maintenant la possibilité d'agir efficacement en vue d'améliorer les relations travailleurs-patronat dans l'intérêt des employeurs, des employés et des consommateurs.

En évaluant la possibilité d'appliquer au Canada des éléments du système japonais de relations ouvrières, les observateurs devraient tenir compte de deux considérations additionnelles. Premièrement, le syndicalisme d'entreprise est un élément structurel important de la société japonaise. La force des syndicats d'entreprise réside dans ce qu'ils peuvent beaucoup plus se concentrer sur des questions intérieures à l'entreprise. Deuxièmement, la concertation ne constitue qu'une partie d'un système intégré. Il est improbable que des employeurs canadiens puissent utiliser des cercles du contrôle de la qualité pour obtenir des résultats, comme un accroissement de la productivité et de la qualité du produit, sans également adopter d'autres traits du système japonais. Ces éléments impliquent un style de gestion plus ouvert et plus communicatif, plus d'attention accordée à la stabilité de l'emploi et à d'autres aspects du bien-être des employés, un partage accru de renseignements relatifs à l'entreprise et des primes d'entreprises.

Les commissaires sont d'avis qu'il existe un terrain des plus favorables, qui entraînerait des avantages considérables en vue de généraliser l'usage de certains éléments — telle la concertation — du système japonais au Canada. Il faudrait évidemment les adapter au caractère particulier du milieu canadien. Nous croyons aussi que le Centre canadien du marché du travail et de la productivité est en mesure de contribuer à cette évolution.

Les régimes de participation aux bénéfices

Les régimes de participation aux bénéfices allient la rémunération au rendement économique d'une usine, d'une entreprise ou d'une industrie. Outre leurs avantages en matière d'emploi et de production, ces régimes sont également un moyen efficace d'encourager le travail, d'obtenir une participation et un engagement accru des employés dans l'entreprise et d'en améliorer la productivité. Certains observateurs considèrent que ce sont là des éléments remarquables d'un style global de gestion plus ouvert et plus tourné vers la participation.

Les régimes de participation sont généralement de trois types : participation aux profits, participation à la productivité et participation des employés au capital-actions. Les régimes de participation aux profits peuvent se subdiviser en participation courante et en participation différée. Les régimes de participation courante offrent des paiements en espèces (ou tout autre actif liquide) peu après la détermination des profits, tandis que les régimes de participation différée offrent des paiements dans un régime de fiducie. Ces paiements s'effectuent en général à la retraite ou à la fin de l'emploi. On peut combiner les régimes de participation courante et différée.

On accorde à l'heure actuelle une attention considérable aux régimes de participation, mais ce phénomène n'est pas nouveau. En 1887, *Procter and Gamble* établit l'un des premiers régimes de participation des États-Unis. *Eastman Kodak* suivit en 1912, et *Sears Roebuck and Company* en 1916. Le

régime Scanlon, régime de participation aux profits qui mettait l'accent sur la participation des ouvriers, débuta pendant la Grande crise, pour sauver les sociétés en difficulté financière et assurer le salaire des employés; il fut beaucoup plus connu lorsqu'on l'appliqua avec succès à une société à but lucratif en 1945.

La pratique de la participation aux profits est très répandue aux États-Unis. À l'heure actuelle, il existe environ 285 000 régimes de participation différée et environ 80 000 régimes de participation courante. D'après la *Profit Sharing Research Foundation*, 26 pour cent des entreprises manufacturières américaines, comptant 50 employés ou plus, plus de 30 pour cent des détaillants et 44 pour cent des banques et des sociétés de fiducie ont des régimes de participation aux profits. Il semble que le nombre de ces régimes augmente rapidement.

Au Canada, les régimes de participation aux profits sont beaucoup moins répandus. Étant donné que les régimes de participation courante ne doivent pas être inscrits auprès de Revenu Canada, on ne connaît pas leur nombre, mais on l'a estimé à moins de 1 000⁵. Revenu Canada estime que 26 000 régimes de participation différée aux profits étaient en vigueur en décembre 1982. Beaucoup de ces régimes sont destinés aux cadres supérieurs de l'entreprise: ils ne paient de bénéfices qu'aux principaux actionnaires. D'après le Conseil de la participation aux bénéfices du Canada, il n'y avait qu'environ 1 500 régimes de participation aux profits, opérant selon des plans à vaste échelle au Canada, en 1978.

Les régimes de participation à la productivité se fondent sur l'évaluation de la productivité d'une usine ou d'une entreprise; on procède au partage de tout gain de productivité entre les employés participants et l'entreprise, conformément à une formule préétablie.

Les trois régimes de participation à la productivité les plus communément utilisés sont le régime Scanlon, le régime Rucker et le régime Improshare. Le Scanlon et le Rucker prévoient tous deux, en plus d'un encouragement financier, un système de comité actif par l'intermédiaire duquel les employés participent à l'affaire. On estime qu'il y a 200 régimes Scanlon aux États-Unis et 10 au Canada. Le régime Improshare diffère des deux autres dans la mesure où il lie les primes distribuées aux employés aux gains en production physique par heure-personne, plutôt qu'à une mesure quelconque d'économie en dollars, et dans la mesure où il opère sans système de participation des employés. Au Canada, ce régime est commercialisé par la *Woods Gordon*. Le régime Improshare est en vigueur dans environ 100 entreprises aux États-Unis et 16 au Canada.

La plupart des régimes de participation des employés au capital-actions comprennent des options qui permettent aux employés d'effectuer des achats différés d'actions de la société aux prix courants, ou sont utilisés comme régimes de primes-actions. Ce dernier type prévoit que les bénéfices doivent être distribués sous forme d'actions de la société. Il y a aux États-Unis un intérêt marqué pour les régimes de participation des employés au capital-actions, car des encouragements fiscaux, existant légalement depuis 1970, ont entraîné un développement considérable de ces régimes. Au Canada, il n'existe pas d'encouragements fiscaux pour les RPEC, et l'on pense qu'il n'y a pas tellement de participation des employés au capital-actions.

La plus grande partie de la recherche sur les accords de participation aux bénéfices consiste en études de cas. On a rarement effectué d'études quantitatives sur les autres facteurs, comme le style de gestion plus ouvert et participatif et les structures de comités de la main-d'œuvre et du patronat, qui sont souvent en faveur de régimes de participation aux bénéfices. Les faits dont on dispose laissent supposer que ces régimes favorisent une amélioration de la productivité ou de la rentabilité, des communications entre les travailleurs et le patronat, des relations entre les employés et la direction, ainsi que du moral des employés.

Conclusions

Il se dégage plusieurs conclusions générales des considérations précédentes. Il est évident que les employeurs, les employés et leurs représentants sont encouragés à adopter un mode d'interaction davantage fondé sur la concertation et la collaboration. Pour les employés, les avantages potentiels consisteraient en une amélioration de leur degré de satisfaction au travail, en une meilleure qualité de travail, et en la possibilité d'obtenir des salaires plus élevés et de meilleurs emplois si les perspectives d'accès au marché s'amélioraient pour l'entreprise. Pour les employeurs, les bénéfices résident dans une amélioration de la productivité et de la rentabilité, une diminution des conflits de travail et un taux réduit de roulement des employés et d'absentéisme, en raison de l'amélioration du milieu de travail. Ces encouragements sont importants; ils signifient que les pressions du marché et la voix de la raison pousseront les employeurs et les employés à une collaboration et une concertation accrues. Il subsiste, à côté des bénéfices, des obstacles évidents; l'orientation souhaitée se trace lentement.

Il existe un besoin de relations plus permanentes entre les employés et les dirigeants. À l'heure actuelle, on s'attache trop à déterminer les règles du jeu : la négociation périodique de la convention collective. Les commissaires pensent que des relations suivies entre les employeurs et les représentants des employés, pour échanger des informations et des idées d'intérêt commun, loin des pressions de la négociation collective, entraîneront des bénéfices considérables. Les mécanismes institutionnels destinés à semblable concertation varieront selon les circonstances; ils mettront de l'avant des programmes de médiation préventive, qui comprennent parfois des tiers neutres. Mais quelles que soient les circonstances, l'importance de contacts fréquents est évidente.

L'attitude des travailleurs et des dirigeants constitue un obstacle sérieux à plusieurs réformes discutées dans cette section et, par voie de conséquence, à une meilleure utilisation des ressources humaines au Canada. Souvent, la direction a pris unilatéralement des décisions dans des domaines qui touchent les intérêts vitaux des employés, sous prétexte qu'il s'agit de domaines soumis aux « droits de la direction ». Une concertation préalable dans ces domaines améliorerait sans aucun doute considérablement les relations. Les cadres n'ont pas tous accepté l'existence des syndicats et, inversement, tous les représentants de syndicats ouvriers n'ont pas toujours eu une attitude positive à l'égard des cadres. En fait, les représentants syndicaux considèrent souvent

que leurs fonctions consistent à s'opposer au patronat et, dans de nombreux cas, ont refusé de coopérer pour améliorer l'efficacité de l'entreprise dont ils font partie.

La Commission estime qu'il ne se produira probablement pas d'évolution rapide de ces attitudes qui persistent depuis longtemps. Il semble que le mécanisme institutionnel qui aurait le plus de chance de provoquer les réformes souhaitables soit une organisation bipartite travailleurs-patronat, comme le Centre canadien du marché du travail et de la productivité.

Notes

1. Pour plus de renseignements, voir ministère du Travail de l'Ontario, « Les initiatives en matière de médiation préventive et de la qualité de la vie professionnelle en Ontario » dans *La coopération ouvrière-patronale au Canada*, vol. 15 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
2. Pour plus de renseignements sur ces mécanismes, voir l'étude réalisée pour la Commission par Joseph H. Weiler, « Le système de relations ouvrières japonais : les leçons à tirer pour le Canada » dans *La coopération ouvrière-patronale au Canada*, vol. 15 Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
3. Organisation de coopération et de développement économiques, *Le développement des systèmes de relations professionnelles : quelques incidences de l'expérience japonaise*, Paris, OCDE, 1977, p. 40.
4. Consulter Joseph H. Weiler, « Le système de relations ouvrières japonais : les leçons à tirer pour le Canada ».
5. Don Nightingale, « Le renouvellement continu : les leçons à tirer d'un programme de la qualité de la vie au travail : étude de cas récents », édité par J.B. Cunningham et J.H. White, Ottawa, Travail Canada, 1984.

Santé et sécurité au travail

La sécurité sur le lieu de travail affecte manifestement le bien-être de pratiquement tous les Canadiens. Beaucoup d'observateurs ont exprimé leur inquiétude devant le nombre de blessures causées par le travail au Canada. De plus, la prise de conscience de la gravité du problème des maladies professionnelles va en grandissant. L'emploi de plus en plus important de nouveaux agents chimiques et biologiques sur le lieu de travail, les expériences qui ont été faites à l'aide de l'amiante en milieux minier et industriel, ainsi que les progrès réalisés en médecine, sont, pour une grande part, à l'origine de cette nouvelle prise de conscience.

Les technocrates se sont penchés sur ces problèmes. En fait, ces dix dernières années, il est probable qu'aucune partie de la *Loi sur l'emploi* au Canada n'a subi autant de modifications que celle qui porte sur l'hygiène et la sécurité au travail. Qui plus est, une récente évaluation de la situation permettait de conclure que : « [...] la réponse du système juridique canadien aux défis lancés par un milieu de travail où le risque est toujours latent, montre de graves imperfections¹. »

Les dimensions du problème

En 1983, les blessures ou les maladies reliées au travail ont tué 761 Canadiens et entraîné la perte de 15 millions de jours de travail au Canada. Il y a eu 952 000 réclamations pour accidents du travail, ce qui indique qu'à peu près un travailleur sur neuf a été blessé au travail dans le cours de l'année. Ces décès, ces blessures et ces maladies se traduisent en pertes matérielles. Les victimes et leur familles sont certainement celles qui en souffrent le plus. Mais les employés ont également perdu des revenus. De même, l'employeur a assumé des frais, ainsi que l'ensemble de la société. Afin de placer ces chiffres dans leur perspective, disons que 4,4 millions de jours de travail ont été perdus à cause d'arrêts de travail en 1983. De plus, le temps de travail perdu à la suite de blessures ou de maladies a augmenté par rapport à celui imputable à des grèves ou à des lock-out. Le temps perdu à cause de blessures incapacitantes a augmenté de 9,8 millions de personne-jours en 1972 à 15,1 millions en 1983, soit une augmentation de 54 pour cent. Par contre, le temps perdu à cause d'arrêts de travail est tombé de 7,75 millions de personne-jours à 4,4 millions pendant la même période : une diminution de 44 pour cent.

Quelle est la situation au Canada quant aux blessures au travail et aux maladies professionnelles en regard d'autres pays? Malheureusement, on ne dispose pas de données pour permettre de répondre de façon satisfaisante à cette question².

Le tableau 17-7 illustre la réalité canadienne pour les accidents du travail avec blessures incapacitantes ou non et pour les maladies professionnelles entre 1972 et 1983. Le tableau 17-8 donne les mêmes renseignements en ce qui concerne les accidents mortels survenus au travail. Leur taux a diminué de façon marquée de 1972 à 1983. De plus, comme on a enregistré une diminution des accidents mortels de travail dans toutes les industries, la diminution du total du secteur privé n'est pas le fait de modifications

intervenues dans la composition de l'emploi. (Les industries à croissance rapide comme les entreprises financières et les services comportent de faibles taux de décès, de telle façon que lorsque leur part de l'emploi augmente, le taux global de décès aura tendance à diminuer.) En réalité, plus de 90 pour cent de la diminution du taux global de décès est attribuable à la diminution des accidents mortels dans toutes les industries; moins de 10 pour cent sont attribuables à une modification de la structure industrielle.

Comme on le voit au tableau 17-7, le taux de blessures et de blessures incapacitantes³ a été généralement constant au cours des douze dernières années, même s'il semble y avoir une amorce de diminution à compter de 1980. Pendant cette période, les mécanismes pour traiter ces problèmes de santé professionnelle et de sécurité au travail ont été améliorés de façon marquée dans la plupart des gouvernements au Canada. Étant donné ces améliorations, l'augmentation correspondante des accidents au travail, si ce n'est des décès, est décevante. Il est toutefois possible que l'amélioration des mécanismes ait eu pour résultat qu'on déclare une plus grande proportion d'accidents.

Traditionnellement, en ce qui concerne la protection des Canadiens au travail, on s'est surtout préoccupé des problèmes de sécurité plutôt que de santé. Cela tient en partie au fait que les questions de sécurité sont plus faciles à déterminer. Quand un rail de protection défectueux entraîne la chute d'un travailleur, qui se casse une jambe, la cause de l'accident est facile à déterminer. Il est plus difficile de déterminer la responsabilité qui revient au

TABLEAU 17-7 Blessures, maladies et accidents mortels sur les lieux de travail, Canada, 1972-1983

Année	Blessures ne causant pas d'infirmité par 100 ouvriers	Blessures à l'origine d'infirmité par 100 ouvriers	Nombre total de blessures par 100 ouvriers	Accidents mortels par 100 000 ouvriers
1972	6,88	5,51	12,39	17,4
1973	7,31	5,85	13,16	18,4
1974	7,29	6,03	13,32	18,1
1975	6,86	5,53	12,38	14,7
1976	7,02	5,81	12,83	13,2
1977	7,00	5,46	12,46	11,3
1978	6,95	5,69	12,64	11,9
1979	7,13	6,08	13,21	12,4
1980	7,18	6,29	13,46	12,5
1981	6,66	6,27	12,93	11,4
1982	5,49	5,75	11,24	10,7
1983 ^a	5,26	5,59	10,85	8,7

Source : Canada, Travail Canada, Direction de la sécurité et de l'hygiène au travail.

a) Chiffres préliminaires.

TABLEAU 17-8 Taux^a des accidents mortels^b du travail au Canada, 1972–1983 (modifié)

Année	Agri- culture	Foresterie	Pêche	Mines	Fabrication	Construc- tion	Transports	Commerce	Finances	Services	Admin. publique	Ensemble des industries
1972	24,2	136,3	98,8	141,3	15,5	51,7	32,5	6,2	1,8	5,6	13,0	17,4
1973	24,8	157,5	164,8	144,2	14,8	53,1	37,4	6,9	1,6	4,9	19,4	18,4
1974	27,0	131,2	137,5	155,3	17,0	52,1	33,2	8,9	1,7	4,7	11,3	18,1
1975	9,5	124,6	325,3	121,7	12,7	48,6	28,3	5,4	0,7	3,6	14,3	14,7
1976	13,4	116,1	360,0	120,1	11,3	41,8	27,9	4,5	2,3	2,6	8,9	13,2
1977	11,2	91,6	236,8	90,3	10,1	36,6	22,1	5,2	1,9	2,6	7,9	11,3
1978	6,1	130,6	144,2	85,9	10,4	38,3	25,9	4,4	1,2	2,2	12,3	11,9
1979	10,6	155,3	125,0	96,7	8,8	39,6	26,6	4,7	1,0	3,1	10,6	12,4
1980	5,1	114,4	160,0	108,1	8,5	42,2	27,2	5,3	1,2	3,4	6,8	12,5
1981	13,9	96,0	147,1	76,4	8,7	38,9	24,7	4,2	2,1	3,3	10,8	11,4
1982	12,8	121,5	157,9	94,5	10,3	34,9	21,3	4,3	1,1	2,8	8,5	10,7
1983 ^c	13,5	110,5	100,0	62,8	8,1	31,1	16,2	4,0	0,8	2,4	8,1	8,7

Source : Canada, Travail Canada, Direction de la sécurité et de l'hygiène au travail.

- a) Sont inclus le nombre de décès dus à des maladies du travail et le nombre de décès de travailleurs qui touchaient au préalable une pension pour invalidité;
 b) le taux de fréquence d'accidents mortels est égal au nombre de cas par 100 000 ouvriers. Il est possible que les taux calculés utilisant les estimations de Statistique Canada soient sous-estimés puisque, d'après les estimations de statistiques d'emploi, seulement 80 % des ouvriers sont couverts par une indemnité de travail;
 c) chiffres préliminaires.

lieu de travail dans le cas d'une maladie à évolution lente, laquelle pourrait aussi bien être attribuable aux activités du travailleur en dehors de ses heures de travail. Ainsi, un produit cancérigène inconnu peut provoquer un cancer du poumon sur les lieux de travail, mais des habitudes personnelles comme le tabagisme ou une conjugaison des deux le peut également. On accorde de plus en plus d'attention aux causes des maladies industrielles du fait de la prolifération rapide des substances pouvant provoquer des maladies sur le lieu de travail, tout comme dans l'environnement en général. Toutefois, les moyens traditionnels de traiter des maladies industrielles, comme les commissions d'accident du travail, ne sont peut-être pas les plus efficaces. Il y avait ainsi moins de 2 pour cent des plaintes transmises à la Commission ontarienne des accidents du travail en 1980 à faire état de maladie. Il n'empêche que les maladies industrielles ont représenté plus de 12 pour cent des décès cette année-là.

Comment aborder le problème

Quand on s'occupe de santé et de sécurité professionnelles, les principales questions à considérer sont la prévention et l'indemnisation. Il y a trois mécanismes distincts, mais interreliés, pour aborder ce problème : les forces concurrentielles du marché, le processus de négociation collective et la réglementation au moyen de la législation. Quelle combinaison de ces trois mécanismes assure la méthode la plus souhaitable socialement pour pratiquer la prévention et pour assurer une indemnisation équitable aux victimes?

Les mécanismes du marché

Si les travailleurs sont conscients des risques de blessures ou de maladies rattachées au travail, les mécanismes du marché obligeront les employeurs à verser une prime salariale pour les travaux à risque élevé. Cette prime joue trois rôles-clés : elle assure une certaine indemnisation à l'employé pour le risque auquel il s'expose au travail; elle incite l'entreprise à réduire le risque de blessures et donc à diminuer les frais de main-d'œuvre; elle fait que le prix du produit reflète le risque de blessures ou de maladies liées à sa production, puisqu'une augmentation des frais de production fait monter les prix. Même si les mécanismes du marché ne sont pas pleinement satisfaisants en cette matière, ils jouent un rôle important dans la prévention et l'indemnisation des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Le problème essentiel au sujet des mécanismes du marché réside dans le manque d'information complète sur les risques liés aux divers emplois. Il est possible également que les employeurs ne révèlent pas tous les renseignements à leur disposition aux employés ou aux gouvernements, puisque cela se traduirait par une augmentation des coûts de production. Ces coûts augmenteraient, soit parce que l'entreprise devrait mettre en place des méthodes de production plus sûres que le gouvernement devrait contrôler, soit parce que les entreprises devraient verser des salaires plus élevés pour continuer à attirer les travailleurs.

On peut donc en déduire qu'on pourrait améliorer le fonctionnement des mécanismes du marché si on améliorait la cueillette de l'information et si on la répandait parmi toutes les parties concernées. Le problème est toutefois plus sérieux en ce qui concerne les handicaps rattachés à des maladies professionnelles. La plupart de ces maladies se caractérisent par de longues périodes d'incubation. Ainsi dans le cas de l'amiantose, la période entre l'exposition au risque et la manifestation de la maladie dure en général de 20 à 30 ans. Le problème se complique encore quand on sait que la plupart des maladies ont des causes multiples par nature, et qu'il est donc impossible de déterminer la part qui revient au lieu de travail en la distinguant des autres éléments du mode de vie du travailleur.

La question de l'information est donc fort importante. D'après des chiffres rendus publics par le *U.S. Assistant Surgeon General*, on fabrique et utilise 500 000 produits chimiques aux États-Unis; on met au point 3 000 nouveaux produits chimiques chaque année et on en emploie 500 nouveaux dans l'industrie américaine⁴. Étant donné la proximité des deux pays et leur intégration industrielle, il est probable que les chiffres canadiens soient assez semblables. Ce serait une tâche monumentale que de vouloir déterminer exactement les conséquences sur la santé d'un aussi grand nombre de produits chimiques, utilisés séparément ou ensemble. Nos médecins et scientifiques du secteur industriel n'en viendraient pas à bout, même s'ils disposaient de ressources nécessaires. Il est souvent difficile d'extrapoler, à partir de tests réalisés sur les animaux, les effets auxquels il faut s'attendre sur les humains. Le petit nombre d'études épidémiologiques qu'on a réalisées ont démontré de plus que la durée des périodes de latence pour les maladies professionnelles peuvent différer d'une personne à l'autre.

Ces problèmes d'information peuvent amener des écarts dans les coûts, entre les coûts sociaux de la production et ceux que doivent assumer les producteurs du secteur privé qui utilisent des technologies qui comportent des risques. Le poids de cet écart retombe en partie sur les travailleurs employés à ces tâches dangereuses et en partie sur la société qui doit aussi assumer les frais découlant de blessures ou maladies infligées à certains de ses membres. En général, les travailleurs et la société subventionnent donc l'employeur et le consommateur de produits dangereux. C'est ainsi qu'on utilise des matériaux de remplacement de l'amiante dans les plaquettes de frein et pour l'isolation en Europe, alors qu'on s'en remet surtout à l'amiante en Amérique du Nord, bien qu'on connaisse ses conséquences sur la santé. Si le prix du produit était plus élevé (de façon à traduire le coût social de la production de produits dangereux), cela encouragerait l'utilisation de produits de remplacement.

Ce genre de situation indésirable prévaut surtout dans les cas de maladies professionnelles. Il est possible qu'une entreprise ne se sente pas concernée par des maladies qui ne se manifesteront que 20 ans plus tard, du fait qu'il sera impossible pour les victimes de prouver à qui incombe la responsabilité en raison de la période de latence et des causes multiples de la plupart de ces maladies. Le travailleur ne recevra donc pas une prime salariale suffisante, étant donné le flou des connaissances relatives à la multitude de produits chimiques employés par l'industrie aujourd'hui. De plus, une entreprise qui est obligée de se retirer des affaires parce qu'on découvre qu'un de ses

intrants est mortel, pourrait fort bien ne devoir aucune indemnisation aux victimes.

La négociation collective

Les syndicats et les mécanismes de négociation collective peuvent améliorer les normes de santé et de sécurité professionnelles grâce à plusieurs moyens. Les clauses de santé et de sécurité qui vont au-delà des normes minimums assurées par la législation font souvent l'objet de négociations collectives. Le syndicat peut contribuer à diffuser l'information dans les ateliers et ainsi jouer un rôle important en informant les travailleurs de leurs droits. L'expérience démontre que le syndicat ajoute à l'efficacité des comités conjoints patronat-syndicat de santé et de sécurité et offre un bon moyen de contribuer à l'administration et au respect des règlements sur la sécurité. Des études empiriques récentes indiquent que les écarts de salaires visant à compenser les risques sont plus élevés dans les milieux de travail syndicalisés que dans les autres.

La réglementation sur la santé et la sécurité au travail

La législation et le degré d'engagement des organismes gouvernementaux dans les questions de santé et de sécurité professionnelles varient beaucoup d'une province à l'autre. La législation comporte deux aspects : la prévention et l'indemnisation. La plupart des gouvernements s'intéressent à ces deux aspects.

L'industrialisation du Canada s'est caractérisée au début par une absence choquante de préoccupation quant aux risques et aux dangers imposés aux travailleurs. On n'accordait en pratique aucune attention à la santé, à la sécurité et aux conditions sanitaires sur les lieux de travail. Les premières lois du travail interdisaient le recours à la main-d'œuvre enfantine, fixaient des limites aux heures de travail, établissaient des normes de santé et d'hygiène et nommaient des inspecteurs ayant les pouvoirs de faire appliquer les clauses de la loi. Il n'empêche qu'un employé blessé au travail ne pouvait obtenir de compensation qu'en faisant appel au système de « responsabilité du préjudice » du *common law*, mais que le fardeau de la preuve incombait à l'employé. Les lois sur la responsabilité des employeurs, que la plupart des provinces ont adoptées entre 1886 et 1911, imposaient aux employeurs de s'assurer contre les risques auprès d'une compagnie privée d'assurance, mais continuaient d'imposer aux employés de faire la preuve de la négligence pour recevoir une indemnisation. La première exception a été le Québec qui, en 1909, légiférait de telle façon que les travailleurs avaient le droit à une indemnisation sans égard à la responsabilité.

L'Ontario a adopté un système d'assurance sans égard à la responsabilité en 1914; les autres provinces ont suivi le même exemple par la suite. En retour de ces indemnisations garanties, les employés ont perdu leur droit de poursuivre les employeurs et d'exiger réparation pour les blessures, y compris pour la douleur et la souffrance subies. Ces plans d'assurance sans égard à la responsabilité sont gérés par les commissions d'accident du travail et financés

par les cotisations des employeurs à un fond d'accidents. Les cotisations à ce fond des employeurs sont calculées en fonction des résultats obtenus en ce qui concerne les blessures au travail dans le groupe industriel auquel l'employeur appartient. Des amendements adoptés par la suite à ces programmes d'indemnisation ont reconnu le droit à la compensation pour toutes les maladies rattachées au travail. Il incombe toutefois toujours à la victime de faire la preuve de la cause de la maladie.

La législation préventive impose aux gouvernements de définir des normes pour la sécurité, l'hygiène, la ventilation et la santé au travail. Un système d'inspection des lieux de travail vérifie la conformité à ces normes, le plus souvent sous les auspices du ministère du Travail. La législation préventive a été modifiée et élargie à la fois par les gouvernements fédéral et provinciaux au fur et à mesure qu'on a disposé davantage de renseignements sur les questions de santé et de sécurité. On a créé des divisions de l'hygiène industrielle dans divers ministères de la Santé de façon à encourager l'inspection des lieux de travail. Ces groupes œuvrent en coopération avec des commissions des accidents du travail et avec d'autres organismes engagés dans la santé et la sécurité au travail. Au cours des deux dernières décennies, des inquiétudes se sont fait sentir quant à l'introduction rapide de produits chimiques toxiques et cancérigènes dans les processus de production. D'où les recherches constantes qui s'effectuent sur l'aptitude des législations et des institutions actuelles à faire face aux problèmes plus insidieux des maladies industrielles. Au cours des dernières années, plusieurs études et commissions d'enquête ont déterminé de diverses façons un grand nombre de problèmes et de déficiences dans cette législation préventive, dans les méthodes d'inspection, dans les commissions d'accidents du travail et les encouragements aux employeurs à améliorer la sécurité au travail, notamment dans le cas de ceux dont les méthodes de production s'accompagnent de risques pour la santé et la sécurité au travail.

La législation concernant la santé et la sécurité au travail a beaucoup évolué au cours de la dernière décennie. La Saskatchewan a mis en place un modèle que de nombreux autres gouvernements ont adopté, sous une forme modifiée par la suite. Cette législation, apparue en 1972, mettait l'accent sur le rôle joué par le travailleur dans la prévention des accidents et des maladies professionnelles. C'est ce qu'on appelle souvent maintenant le « système de responsabilité interne ». Il confère trois droits à l'employé :

- Le droit d'être représenté par des comités conjoints patronat-syndicats sur les questions de santé et de sécurité;
- le droit de refuser un travail dangereux sans en être pénalisé;
- le droit à l'information, au fur et à mesure qu'elle devient disponible, sur les risques inhérents à son travail.

Le premier droit adopte l'hypothèse que la coopération des employeurs et des employés est vitale pour réduire le nombre des blessures au travail. Le tableau 17-9 résume les clauses actuelles touchant les questions de santé et de sécurité professionnelles dans chaque gouvernement canadien. Comme on le voit, la loi peut imposer la création de comités de santé et de sécurité au travail dans

toutes les provinces, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse. L'Alberta prévoit que ces comités peuvent être organisés de façon volontaire. Quant au Manitoba et au domaine de juridiction fédérale, c'est le ministre du Travail qui décide de façon discrétionnaire de la création de ces comités. Dans d'autres gouvernements, il faut créer un tel comité si le nombre de personnes employées dépasse un certain niveau.

Pour qu'un tel comité ait des chances d'être efficace, il faut qu'il soit investi de vastes pouvoirs, comme de la responsabilité de juger du bien-fondé des cas de refus de travail. Il faut qu'il ait le droit d'accompagner un inspecteur qui fait enquête, d'avoir accès à la correspondance échangée entre l'organisme qui fait enquête et l'employeur, qu'il ait le droit d'obtenir des précisions de l'employeur sur les questions de santé et de sécurité. Il doit également pouvoir exiger la fermeture d'un lieu de travail dangereux, obtenir l'information adéquate pour assurer le contrôle de l'air et les autres contrôles de sécurité, et offrir une indemnisation aux travailleurs membres du comité pour le temps qu'ils y consacrent. Comme on le voit au tableau 17-9, les lois à l'égard de ces pouvoirs sont adoptées en Saskatchewan et à des degrés divers dans les autres gouvernements.

Le droit de refuser d'accomplir un travail dangereux est le second élément du système de responsabilité interne et tous les gouvernements, sauf ceux de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse, assurent une protection contre les mesures de rétorsion de l'employeur à l'employé qui refuse d'accomplir un travail pour des motifs raisonnables (voir le tableau 17-9). La portée de cette protection dépend de l'interprétation qu'on donne au motif raisonnable et celle-ci varie selon les gouvernements.

Le droit de refuser d'accomplir un travail dangereux est fondamental, mais il est également important de songer à donner aux employés le moyen de prévenir ce travail si possible. Le Manitoba autorise un employé, qui croit raisonnablement qu'un danger peut exister, de sommer un inspecteur d'usine de procéder à une enquête avant qu'on ne cesse de travailler. Ce genre de clause peut éviter des arrêts de travail coûteux. Il permet également aux employés de confirmer ou d'infirmer leurs craintes et évite à l'employeur et aux employés l'inconvénient de réclamations pour des périodes de temps non travaillées. Afin d'éviter des réclamations sans fondement, on peut prévoir que ces inspections ne puissent être demandées que par un travailleur membre du comité sur la santé et la sécurité.

Le troisième élément du système de responsabilité interne est le droit des employés à obtenir tous les renseignements pertinents sur la santé et la sécurité au travail. Le droit de participer à des comités conjoints et de refuser d'effectuer des travaux risqués perd beaucoup de son efficacité si les employés n'ont pas accès aux renseignements relatifs aux risques sur le lieu de travail. On constate cependant que la législation du travail traite peu de ce droit et que les clauses qui le concernent sont exprimées en termes vagues et difficiles à appliquer. Le Centre canadien de la santé et de la sécurité au travail a été créé par le gouvernement fédéral en 1978, pour faire le tri de ces renseignements et pour dispenser des conseils aux employeurs, aux leaders syndicaux et aux autres parties concernées. Il n'a cependant pu diffuser que peu de renseignements depuis ses origines, surtout en raison d'un faible financement.

TABLEAU 17-9 Législation canadienne sur la santé et la sécurité dans le travail (suite)

	Canada	C.-B.	Alberta	Sask.	Manitoba	Ontario	Québec	N.-B.	Terre-Neuve	I.-P.-É.	N.-É.
Questions adressées selon la Loi justificative											
Services de santé	*										
23. Des examens médicaux doivent être offerts aux mineurs.			*	*	*	*	*	*	*	*	*
24. Des examens médicaux doivent être procurés à ceux qui sont exposés aux dangers de la silicose.		*		*	*		*	*	*		
25. Des examens médicaux doivent être procurés à ceux qui sont exposés aux dangers de l'amiante.			*	*	*		*	*	*		
26. Des examens médicaux doivent être procurés à ceux qui sont exposés fortement au bruit.		*					*		*		
27. L'employeur désigné doit fournir un service de santé.							*		*		
28. Le travailleur peut être tenu de passer un examen.	*		*	*	*		*	*	*		

Source : Richard M. Brown, « Canadian Occupational Health and Safety Legislation » dans *Osgoode Hall Law Journal*, 20 mars 1982, p. 90 - 118.

Nota : Même dans le cas où un règlement fait explicitement mention des questions de lieu de travail et de santé et sécurité, l'efficacité ou la portée de la clause varie d'une juridiction à une autre.

Le système de responsabilité interne aurait pu obtenir plus de succès s'il s'était occupé de la sécurité, au lieu de la santé. Les règlements et les normes qui définissent des niveaux dangereux d'exposition auraient pu obtenir plus de succès dans la prévention des risques relatifs à la santé des travailleurs. Ainsi, limiter le nombre de fibres d'amiante tolérables par centimètre cube d'air diminuerait efficacement un risque connu pour la santé. Le Canada pourrait à l'avenir intégrer plus étroitement ces deux systèmes. Il faut surveiller plus attentivement la plupart des substances pouvant provoquer des maladies, afin que l'exposition des travailleurs ne dépasse pas certains niveaux. Les comités conjoints pourraient vérifier l'efficacité de la législation sur la santé et la sécurité au travail en s'assurant que les employés concernés ont accès aux normes fixées et les comprennent et qu'ils utilisent leur droit de refuser de travailler si les niveaux d'exposition dépassent les limites autorisées par la loi.

Si la plupart des gouvernements ont adopté certains aspects du système de responsabilité interne, il y a des écarts prononcés dans la manière de considérer la santé et la sécurité au travail. En Colombie-Britannique, les programmes de santé et de sécurité professionnelles sont couverts par la Commission des accidents du travail, sauf pour l'industrie minière. Cet organisme est donc responsable de tous les aspects de l'indemnisation et de la prévention : la détermination des normes, les inspections et l'application de la loi. À l'Île-du-Prince-Édouard, la Commission des accidents du travail est également responsable de toutes les questions qui concernent la santé et la sécurité professionnelles. Pour d'autres gouvernements, les questions de prévention relèvent en général d'un ministère du gouvernement. Le système en vigueur en Alberta, plus que celui de toute autre province, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse, s'en remet pour l'essentiel à la bonne volonté des parties. Un système limité d'inspection existe, mais les pénalités sont rarement imposées quand les normes ne sont pas respectées. Toutefois, même quand une réglementation précise traite des questions de santé et de sécurité au travail, l'efficacité de ces clauses varie beaucoup d'un gouvernement à l'autre.

Comment aborder le problème de la santé et de la sécurité professionnelles

La Commission croit que les employeurs, les employés et les responsables devraient accorder une attention croissante à la santé et à la sécurité professionnelles. Nous ne nions pas les progrès réalisés au cours de la dernière décennie : la diminution du taux de décès en est le signe le plus évident. Nous croyons cependant que des modifications au cadre législatif, en particulier l'accent accru mis sur le système de responsabilité interne, est une évolution qui va dans la bonne direction. N'empêche que la performance canadienne laisse encore beaucoup à désirer. Il est possible d'améliorer encore la situation par l'action concertée de toutes les parties touchées par les problèmes de santé et de sécurité professionnelles : les employeurs, les employés et leurs représentants, les gouvernements et les organismes de réglementation.

Cette Commission a été fortement impressionnée par la démonstration faite par *Du Pont Canada Inc.* affirmant qu'il est possible d'obtenir une excellente

performance de sécurité au travail quand on accorde une priorité élevée au sein de toute l'entreprise à la sécurité au travail et quand on obtient le soutien nécessaire à cet égard aux échelons les plus élevés de la direction. Comme *Du Pont Canada Inc.* l'a fait remarquer dans son mémoire à la Commission, sa performance, évaluée selon la fréquence de blessures ou de maladies incapacitantes, a été de façon continue supérieure à la moyenne de l'industrie dans une proportion de 25 à 35 pour cent. Le tableau 17-10 donne les taux de blessures incapacitantes pour la période qui va de 1977 à 1982. La situation des blessures non incapacitantes est également impressionnante.

Du Pont attribue ses succès dans la prévention des blessures aux principales caractéristiques suivantes de son programme de sécurité :

- la sécurité fait l'objet d'une priorité élevée et de la responsabilité de toute l'organisation;
- l'objectif de la prévention des blessures et de la détermination des risques pour la santé est commun à la direction, aux employés et aux syndicats, partout où ils sont présents;
- la sécurité est une responsabilité fonctionnelle de l'organisation. La direction est responsable de la sécurité à tous les niveaux de l'échelle, du plus bas jusqu'au plus haut⁵.

La Commission recommande que d'autres organismes attachent la même importance à la santé et la sécurité que le fait *Du Pont Canada Inc.* et d'autres entreprises qui obtiennent d'excellents résultats en ce domaine. Un excellent dossier en matière de sécurité est certes avantageux pour une entreprise, en plus des avantages évidents qu'il vaut à l'ensemble de la société. C'est aussi un élément que *Du Pont* a souligné dans son mémoire :

Outre les aspects humanitaires importants qui découlent de bons résultats obtenus dans le domaine de la sécurité, la prévention des accidents et des blessures est une bonne affaire, et comme toutes les bonnes affaires, elle apparaît dans le bilan. Les dépenses consacrées à la sécurité offrent un excellent rendement. Il y a au moins cinq bonnes raisons économiques pour travailler en sûreté :

TABLEAU 17-10 *Du Pont Canada Inc.* comparé à l'industrie chimique et à toute l'industrie.

	(Blessures causant une infirmité/200 000 heures d'exposition)					
	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<i>Du Pont</i>	0,04	0,04	0,09	0,12	0,08	0,06
Industrie chimique	1,06	1,10	0,88	0,69	0,74	0,64
Industrie dans sa totalité	2,48	2,56	2,67	2,79	2,21	2,11

Source : *Du Pont Canada Inc.*, mémoire, le 7 août 1984, p. 3.

1. *Une bonne performance dans le domaine de la sécurité aide à réduire les frais d'assurance et les cotisations à la Commission des accidents du travail.*
2. *Chaque fois que nous avons un accident, cela nous pose toute une série de problèmes pour lesquels il y a des frais à assumer.*
3. *Un des principaux avantages d'un bon programme de sécurité consiste dans ses effets sur le moral des employés. Cet avantage se traduit par un taux de rotation du personnel plus bas, une productivité plus élevée, une plus grande efficacité opérationnelle et un meilleur produit.*
4. *Toutes les entreprises s'efforcent d'en arriver à quelque chose qu'on appelle « bonne volonté ». Nous sommes certains que notre performance dans le domaine de la sécurité nous a aidés à attirer de nouveaux employés.*
5. *Nos clients savent que quand ils traitent avec Du Pont, ils font affaire avec une entreprise qui s'intéresse réellement à la sécurité.*

(Du Pont Canada Inc., mémoire, le 7 août 1984, p. 7-8.)

Outre ces avantages qui découlent d'une excellente performance dans le domaine de la sécurité, les commissaires ont constaté qu'il y a un autre stimulant. À moins que les gestionnaires n'accordent une importance plus élevée à la santé et à la sécurité au travail, la réglementation gouvernementale en ce domaine s'accroîtra sûrement. Cette Commission recommande qu'on se fie encore plus au système de responsabilité interne pour obtenir la sécurité au travail qu'à une augmentation de la réglementation directe des gouvernements. Du point de vue des victimes, il est possible qu'il soit plus équitable de songer à réviser l'allocation des sommes tirées du fonds des accidents pour compenser plus complètement les blessures sérieuses aux dépens des petits accidents qui entraînent un handicap temporaire, étant donné la disponibilité limitée de fonds.

Cette Commission recommande également des stimulants économiques plus marqués pour encourager la sécurité au travail, à l'aide de primes d'accident de travail qui tiennent davantage compte de l'expérience des travailleurs. Le système actuel ne le fait pas, ce qui explique qu'une entreprise qui a obtenu des résultats particulièrement mauvais reporte sa responsabilité sur les autres entreprises du même groupe dans l'industrie et n'assume qu'une partie de l'augmentation des coûts dont elle est responsable. L'expérience est importante pour deux raisons : tout d'abord et de façon fondamentale, elle accorde un stimulant aux employeurs en vue d'éviter les accidents au travail. Elle assure également que le prix d'un produit reflète bien les frais sociaux imputables aux risques dans le milieu de travail. Les employeurs prétendent souvent qu'ils ne peuvent se permettre des coûts plus élevés imputables à un système d'évaluation plus complexe. De toute façon, ces frais se traduiront en dernier ressort par des prix plus élevés demandés aux consommateurs. Du point de vue de la société, il est important que le prix d'un produit traduise bien le risque lié à sa fabrication. S'il est possible de fabriquer des produits de remplacement à risques moins élevés, l'élément de risque compris dans le prix du produit aidera les consommateurs à faire le choix qui convient.

Les comités conjoints syndicats-patronat de santé et de sécurité ont obtenu un mandat sous une forme ou une autre de neuf des onze gouvernements canadiens. Si le système de responsabilité interne doit réussir, il est

indispensable que l'autorité fonctionnelle soit confiée à ces comités. Ces comités ne seront efficaces que dans une certaine mesure, si on les restreint à un rôle de conseillers. Diverses possibilités s'offrent en vue d'accroître les responsabilités de ces comités. Ils pourraient prendre une part plus active dans la planification et la mise en place des modifications et des ajouts sur les lieux de travail. Traditionnellement, on a considéré que les décisions relatives aux spécifications des constructions et au type de machinerie relevaient de la prérogative de la direction, mais nombre de risques rencontrés sur les lieux de travail sont liés de façon intrinsèque au mode de production. Les conseils d'un comité de sécurité sur la conception de l'usine pourraient s'avérer avantageux pour l'employeur et pour les employés.

Les comités pourraient également exercer les pouvoirs de décision quand un employeur et un employé sont en désaccord sur un cas de refus de travail dangereux. De plus, les employés membres du comité pourraient accompagner un inspecteur qui effectue une enquête sur le lieu de travail. Il faudrait assurer la formation de ces membres pour qu'ils puissent exercer une surveillance du milieu de travail, afin de détecter toute modification de ce milieu qui présente un risque pour les employés. Les syndicats et les comités conjoints ont l'importante responsabilité d'informer la main-d'œuvre des divers risques inhérents au milieu de travail et des droits des travailleurs à ce sujet. Le droit à l'information relative à la nature dangereuse du travail semble être l'élément le plus négligé du système de responsabilités internes. L'absence d'information ou le fait de ne pas avoir la même information empêche aussi le libre fonctionnement des mécanismes du marché. De l'avis de la Commission, le besoin se fait sentir d'exigences plus précises quant à la divulgation des renseignements par la direction. Les employés et leurs représentants devraient également avoir accès aux renseignements émanant de tierces parties au sujet des dangers que comporte une tâche, en autant que ces tierces parties soient un organisme de recherche ou un ancien employé.

La contribution la plus importante que le gouvernement peut apporter à ce domaine de la santé et de la sécurité professionnelles est de s'assurer de la révision continue de la législation et des normes, au fur et à mesure qu'on dispose de nouveaux éléments. Cet engagement est essentiel dans le domaine des maladies industrielles, puisqu'on utilise sur les lieux de travail de nombreux produits chimiques et d'autres natures qui peuvent présenter des risques élevés tous les jours. Si d'autres moyens peuvent s'avérer plus utiles pour traiter de la santé industrielle, c'est probablement l'imposition de normes susceptibles de permettre une meilleure surveillance des problèmes de santé professionnelle. Ces normes doivent tenir compte de la faisabilité économique et technique et exigent des études d'une plus grande portée sur les effets économiques, les avantages en terme de coûts ou les législations proposées. Le Canada peut tirer parti de l'expérience américaine en évitant ainsi nombre de coûts bureaucratiques, juridiques et administratifs qui ne sont pas nécessaires. Le Centre canadien de la santé et de la sécurité occupationnelle pourrait bien être l'agence pour mettre au point ces normes sur la santé de façon pratique, bénéficiant directement de l'apport des agences provinciales. Il faudrait que ce centre dispose du financement adéquat à cette fin et pour remplir les autres

charges qui lui sont confiées, comme le regroupement et la diffusion de statistiques nationales.

Les longues périodes de développement de nombreuses maladies, comme les multiples causes qu'elles peuvent avoir, posent un problème insoluble aux commissions d'accidents du travail qui tentent d'assurer une compensation aux travailleurs pour les maladies contractées ou les blessures subies « en dehors et au cours de l'emploi ». Le système actuel n'est pas conçu pour tenir compte du fait que bon nombre des maladies incapacitantes sérieuses peuvent avoir plusieurs causes. Divers cancers sont ainsi le résultat de plusieurs éléments agissant à diverses étapes du développement de la maladie. Les études épidémiologiques et la preuve de l'exposition peuvent mettre en évidence la présence de matières cancérigènes sur le lieu de travail, mais elles ne réussissent pas à prouver qu'un employé donné a contracté cette maladie du fait de ces conditions d'emploi ou comme conséquence d'habitudes personnelles ou d'un milieu toxique. « La charge statutaire d'établir que le lieu de travail est bien la cause d'une maladie est aussi lourde que l'était l'exigence de la *common law* voulant qu'on démontre que la négligence de l'employeur avait provoqué l'accident⁶ ». Cette dernière obligation a disparu avec l'introduction des assurances sans égard à la responsabilité des commissions d'accidents du travail. Il est possible qu'on ne réussisse pas à indemniser les victimes de maladies industrielles sans introduire un plan général d'assurance sociale pour les handicaps qui indemniserait les victimes indépendamment de la source de la blessure. Il est certain que les modifications proposées au système actuel d'indemnisation font peu pour augmenter l'aptitude des commissions d'accidents du travail à déterminer si les réclamations relatives aux maladies sont bien professionnelles par nature.

Une solution à ce problème consisterait à élargir de façon substantielle les prestations actuelles d'incapacité versées dans le cadre du Régime de pensions du Canada, comme l'a par exemple proposé le document de travail du gouvernement fédéral de 1982 intitulé *De meilleurs régimes de retraite pour les Canadiens*⁷. Une autre solution consisterait à fondre le système actuel de dédommagement pour les travailleurs dans un plan d'ensemble d'assurance-invalidité, comme l'a d'ailleurs proposé un auteur qui étudiait le système ontarien⁸. Même si les commissaires n'ont pas étudié ces options en détail, nous recommandons que les gouvernements fédéral et provinciaux les examinent avec grande attention, comme d'autres options d'ailleurs qui concernent les maladies industrielles.

On a enregistré au cours de la dernière décennie des modifications très marquées dans les domaines de la santé et de la sécurité professionnelles. On a constaté de plus une grande diversité des politiques prises par les divers gouvernements. On ne sait pourtant pratiquement rien encore des effets de ces modifications de politique pas plus qu'on ne peut dire quelle méthode s'est avérée la meilleure. Il continuera probablement à en être de même à moins qu'on ne s'efforce davantage de faire la compilation des statistiques qui permettraient des comparaisons interprovinciales et internationales, sans oublier d'autres travaux de recherche. Cette Commission estime que les

données disponibles sont adéquates, en raison de l'importance que les problèmes de santé et de sécurité professionnelles ont pour tous les Canadiens.

Recommandations

Les commissaires recommandent les mesures suivantes pour améliorer la santé et la sécurité au travail au Canada :

- accorder une plus grande importance à la santé et à la sécurité au travail aux niveaux les plus élevés de la direction;
- fournir des stimulants économiques plus marqués pour augmenter la sécurité au travail au moyen d'un système de cotisation aux commissions d'accidents du travail qui tiennent davantage compte de l'expérience au travail;
- continuer à se fier au système de responsabilité interne et le renforcer;
- reconnaître que l'indemnisation des travailleurs ne peut pas être une solution adéquate quand il s'agit de maladies industrielles; reconnaître qu'il faut d'autres mécanismes;
- reconnaître que la santé et la sécurité professionnelles sont une question d'intérêt national et qu'il faut disposer de plus de données et de recherche en la matière.

Notes

1. Richard M. Brown, « Canadian Occupational Health and Safety Legislation » dans *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 20, mars 1982, p. 118.
2. Statistiques du Bureau international du travail (BIT), *Yearbook of Labour Statistics*, laisse entendre que le taux de blessures au travail au Canada (nombre de blessures signalées en proportion de l'emploi total) est élevé par rapport aux normes internationales. Une comparaison entre huit pays portant sur les statistiques de blessures pour la période qui se situe de 1976 à 1981 indique que le Canada a le taux de blessures le plus élevé (environ 1 travailleur sur 9 est blessé en moyenne). Le Canada est suivi par la France (1 sur 10), la Suisse (1 sur 13), l'Allemagne de l'Ouest (1 sur 13), les États-Unis (1 sur 17), la Suède (1 sur 35), la Hollande (1 sur 50) et la Norvège (1 sur 100). Il faut cependant se servir de ces données avec grande précaution. La période minimum d'incapacité nécessaire pour qu'un accident s'inscrive dans les statistiques varie beaucoup d'un pays à l'autre. C'est là un élément important parce que le nombre d'accidents mineurs est élevé. De plus, il y a d'autres variantes importantes dans la nature des sources, dans leur portée et dans les méthodes de compilation et d'enregistrement des statistiques sur les blessures et les maladies au travail. Il est donc possible que le taux élevé de blessures au Canada traduise des variantes dans le calcul et dans l'enregistrement des données plutôt que les risques plus élevés qui existent sur les lieux de travail.

Le Canada enregistre également des résultats faibles, dans les comparaisons internationales, en ce qui concerne les décès au travail. C'est l'Allemagne de l'Ouest qui obtient les pires résultats en ce domaine avec environ 15 à 18 décès par 100 000 travailleurs entre 1976 et 1981. Viennent ensuite le Canada (9 à 11), la Suisse (7 à 12), la France (7 à 9), la Norvège (5 à 9), le Japon (5 à 6), les États-Unis (4 à 5), la Suède (3 à 4), et la Hollande enfin (1 à 3). Là encore, il faut considérer ces statistiques avec précaution car on les enregistre et les compile de façon différente selon les pays.

3. Les blessures incapacitantes sont les blessures qui imposent une absence du travail d'au moins un jour en plus du jour de la blessure, ou qui ont pour effet la perte d'un membre ou la perte d'une fonction physique permanente. Les blessures non incapacitantes sont les blessures mineures qui n'imposent pas d'absence au travail un jour complet.
4. Voir Pran Manga, Robert Broyles et Gil Reschenthaler, *Occupational Health and Safety: Issues and Alternatives*, rapport technique n° 6, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1981, p. 41.
5. *Du Pont Canada Inc.*, mémoire du 7 août 1984, p. 11.
6. Paul C. Weiler, *Protecting the Worker from Disability: Challenges for the Eighties*, Toronto, ministère du Travail de l'Ontario, 1983, p. 55.
7. Santé et Bien-être social Canada et Finances Canada, *Pour de meilleurs régimes de retraite pour les Canadiens*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.
8. Weiler, *Protecting the Worker from Disability*. Afin de stimuler la prévention, il faudrait que le système soit partiellement financé par des prélèvements auprès des employeurs, prélèvements calculés d'après l'évaluation de leur contribution aux coûts du plan d'incapacité.





Enseignement et formation professionnelle

Introduction 811

Note 813

L'enseignement primaire et secondaire 814

Notes 817

L'enseignement postsecondaire 818

Choix de réformes pour l'enseignement postsecondaire 826

Notes 834

La formation professionnelle 835

*La formation professionnelle dans les établissements
d'enseignement* 836

La formation en milieu de travail 837

La formation professionnelle pour les « décrocheurs » 839

Le recyclage et les congés d'étude payés 840

Notes 843

Recommandations 844

L'enseignement postsecondaire 844

*Autres programmes d'enseignement
et de formation professionnelle* 846



Enseignement et formation professionnelle

Introduction

En 1982, les Canadiens ont consacré à des programmes d'enseignement et de formation professionnelle près de 8 pour cent de leur produit national brut (PNB). En raison de la portée de ces programmes, de leur répercussion sur l'avenir du Canada et, surtout de leurs effets sur chaque citoyen, nous, commissaires, croyons que notre travail serait incomplet sans un examen de l'avenir des programmes d'enseignement et de formation professionnelle au Canada. Tout d'abord, nous devons mentionner les difficultés rencontrées à l'étude de ces programmes. Par rapport à l'importance de ce secteur sur l'avenir du Canada, il faut admettre que les données et analyses sont très rares sur ce sujet. En dehors des chiffres relatifs aux coûts et à la fréquentation scolaire, on dispose de peu de renseignements sur les programmes ou les étudiants au plan national. Les programmes d'étude varient d'une province à l'autre, et l'on s'est peu efforcé de définir les disparités entre les provinces ou d'établir un rapport entre l'efficacité des programmes et les circonstances qui président à leur application. On a effectué, sur la base d'échantillonnages nationaux, quelques sondages détaillés sur les étudiants du postsecondaire, qui donnent des renseignements essentiels à ceux qui sont chargés d'adopter les politiques concernées, mais on ne trouve rien aux niveaux primaire et secondaire. Les maisons d'enseignement et les conseils scolaires locaux évaluent constamment les cours, les programmes d'étude et les programmes scolaires, mais on ne retrouve qu'une fraction de cette information regroupée sur le plan national. En conséquence, nos recommandations sont basées sur infiniment moins de données que nous ne l'aurions souhaité.

Un certain nombre de sujets ont tendance à revenir sur le tapis dans toute discussion sur l'avenir des programmes canadiens d'enseignement et de formation professionnelle. Le débat met aux prises deux groupes, les « généralistes » et les « spécialistes ». Les généralistes estiment que la fonction

primordiale, bien que non exclusive, du système d'enseignement consiste à aiguïser l'esprit critique de l'élève, à améliorer son aptitude à résoudre divers problèmes et à faciliter son apprentissage. Ils maintiennent que le programme d'étude devrait inculquer essentiellement de solides notions d'anglais et de français, de mathématiques, de sciences, d'études sociales et, peut-être même, offrir des éléments d'informatique. Le conseil scolaire de Toronto a clairement exprimé ce point de vue dans sa présentation devant la Commission :

Ce qui semble d'une évidence absolue, c'est que le rôle de l'école ne peut pas et ne doit pas se limiter à fournir les compétences exigées par les besoins en main-d'œuvre. On doit offrir aux étudiants les possibilités qui leur permettront de participer activement à un processus d'éducation qui, de plus en plus, devient l'affaire de toute une vie [...]. L'école doit assumer une responsabilité capitale en vue de cultiver les aptitudes linguistiques et communication, en vue d'approfondir et de développer notre culture, et d'encourager nos jeunes à devenir des membres charitables, économes et critiques d'une société démocratique. (Conseil scolaire de Toronto, exposé du 29 novembre 1983, p. 1.)

Les spécialistes estiment au contraire que le marché du travail commence à exiger des compétences techniques et spécialisées. Ils affirment donc que les enseignants doivent insister davantage sur la préparation pratique à des métiers précis ou à des familles de métiers. Ainsi, lors d'un certain nombre d'interventions devant cette Commission, ils ont insisté sur la nécessité, pour le système d'enseignement du Canada, de mettre l'accent sur la formation technique, surtout dans les domaines touchés par la « révolution » de la micro-électronique. En outre, une étude récente entreprise par l'*Ontario Institute for Studies in Education* (OISE) a établi que 58 pour cent des personnes interrogées trouvaient que les universités canadiennes devaient insister davantage sur les programmes orientés vers l'emploi¹.

Il ne faut pas considérer ces prises de position comme totalement opposées. Ainsi, l'un des intervenants a déclaré à la Commission :

[...] de poser la question de la formation entre des généralistes ou des spécialistes ou de la formation professionnelle versus la formation de base, c'est un faux débat. Une bonne formation de base est nécessaire à toute personne pour être capable de se doter d'une formation — une spécialité. Dans le même sens, une formation professionnelle valable n'est possible que dans la mesure où on a une bonne formation générale. S'il y a des grands objectifs à se fixer, c'est de développer ces concepts de complémentarité, en formation et en éducation.

(Monique Simard, transcription, vol. 1, Montréal, 30 mai 1984, p. 186.)

D'autres questions sont également importantes. Une, qui n'est pas des moindres, porte sur le montant des fonds destinés aux programmes d'enseignement et de formation professionnelle. On a souvent déclaré au cours des audiences que le Canada dépense trop peu pour l'enseignement postsecondaire et pour la formation professionnelle liées à l'emploi. Le point de vue contraire, à savoir que le Canada dépense trop, fut exprimé moins souvent, mais les programmes d'études supérieures sont souvent une cible populaire des partisans des compressions gouvernementales.

Un problème lié à l'établissement des budgets de l'enseignement et de la formation professionnelle est celui de déterminer un équilibre adéquat entre ces deux éléments. Les Canadiens, comme on le laisse souvent entendre, dépensent-ils trop pour les études supérieures et pas suffisamment pour les programmes de formation professionnelle orientés vers l'emploi? Comment peuvent répondre les établissements principaux d'enseignement postsecondaire à la nécessité d'offrir des programmes directement orientés vers le développement économique, tout en préservant une autre des fonctions historiques de nos universités de demeurer les principaux centres de culture et de recherche pure dans notre société?

Une autre question majeure—beaucoup diraient, la question principale—est celle des normes de l'enseignement. Les normes scolaires canadiennes sont-elles en déclin? Trahissons-nous nos étudiants, ainsi que nous-mêmes, en n'insistant pas sur l'excellence, en matière de rendement des établissements scolaires aussi bien qu'en ce qui concerne celui des étudiants? S'il y a déclin dans les normes, est-il « universel »? Ou bien est-il plus grave dans certaines parties de notre système que dans d'autres?

Finalement, la question de souplesse du système est l'une des préoccupations capitales que la Commission souhaite étudier. Les collèges et universités du Canada et, dans une moindre mesure, ses écoles primaires et secondaires, sont souvent accusés de ne pas savoir s'adapter aux réalités contemporaines. Cette accusation soulève un certain nombre de questions : l'accusation est-elle justifiée? Si elle l'est, même en partie, il reste à savoir si les Canadiens sauront y faire face sans abolir l'autonomie des établissements scolaires? Comment notre société répondra-t-elle aux besoins de formation professionnelle des étudiants qui quittent l'école trop tôt et à ceux des adultes qui souhaitent se réinsérer dans des programmes de formation professionnelle et d'enseignement plus tard dans la vie? Dans les pages qui suivent, nous accorderons notre attention sur tous ces sujets importants.

Note

1. D.W. Livingstone et D.J. Hart, *Public Attitudes Toward Education in Ontario*, Toronto, Ontario Institute for Studies in Education, (OISE), 1981, p. 31.

L'enseignement primaire et secondaire

Quand ils abordent la question de l'enseignement et de la formation professionnelle sur le plan national, les Canadiens ont tendance à passer sous silence l'enseignement primaire et secondaire. C'est compréhensible si l'on considère la forte contribution financière du gouvernement canadien à l'enseignement postsecondaire, l'attention considérable accordée à l'enseignement primaire et secondaire aux niveaux local et provincial, le manque de données regroupées à l'échelle nationale et, bien entendu, le fait que les Canadiens aient toujours estimé que l'enseignement primaire et secondaire relevait de la compétence des provinces. Pourtant, à cause de l'importance qu'il revêt pour l'avenir du Canada, l'enseignement primaire et secondaire mérite que nous l'étudions.

De fait, on a souvent avancé que l'enseignement primaire et secondaire importe plus, pour l'avenir du pays, que l'enseignement supérieur. La Commission estime que les trois niveaux sont importants et, bien que la majeure partie de son analyse porte sur l'enseignement et la formation postsecondaire, elle tient à faire quelques remarques sur la question de l'enseignement primaire et secondaire. Ces programmes méritent un examen attentif pour la simple raison que la majorité des Canadiens ne poursuivent pas leurs études au-delà du niveau secondaire. Un tiers des Canadiens, seulement, le fera. Les tests portant sur les disciplines et les aptitudes fondamentales (mathématiques, lecture, vocabulaire, expression, raisonnement abstrait et créativité) permettent de prévoir les revenus futurs de façon plus précise que les autres méthodes d'évaluation portant sur les caractéristiques personnelles. Les tests que l'on fait passer durant les premières années de formation permettent apparemment de prévoir la profession et les résultats finaux des élèves de façon aussi précise que les tests passés dans les années ultérieures. Il ressort souvent des diverses analyses coûts-avantages que les bénéfices nets par dollar additionnel dépensé sont plus élevés dans l'enseignement secondaire que dans le postsecondaire. On peut donc penser que les responsables des politiques publiques au Canada doivent accorder une attention particulière à la qualité de l'enseignement dispensé dans nos écoles primaires et secondaires, que l'enseignement traditionnel soit destiné principalement à permettre l'adaptation au changement technologique ou autre ou qu'il serve à former une population instruite et capable d'adaptation.

Jusqu'à une date récente, les enseignants canadiens avaient tendance à dispenser un enseignement « libéral » : choix de cours diversifiés, souplesse accrue des programmes, nouvelles méthodes d'enseignement, importance moindre des examens traditionnels, telle était la norme. Les commentaires entendus lors des audiences de la Commission semblent indiquer que les résultats de cette tendance sont généralement perçus de façon négative. Cependant, bien que les Canadiens paraissent préférer un enseignement structuré, les avis sont très partagés quant à savoir si les réformes des programmes d'études devraient mettre l'accent sur un retour aux méthodes traditionnelles ou s'il faut préparer davantage les élèves au marché du travail. Ainsi, 59 pour cent d'un échantillon de Canadiens interrogés en 1983 se prononçaient en faveur d'un retour à la tradition, alors que 73 pour cent des personnes interrogées au cours d'une autre enquête effectuée la même année

par le même organisme, convenaient que « notre système d'enseignement mettait trop l'accent sur la formation purement théorique¹ ».

L'opinion générale, bien réfléchie dans les mémoires présentés à la Commission et dans ses audiences, ainsi que dans divers sondages, est que le niveau de qualité a baissé dans nos écoles; pourtant, les faits recueillis ne permettent pas d'être aussi catégorique. Il ressort d'un des principaux relevés de ces études² que le rendement des élèves s'est amélioré aussi souvent qu'il a diminué. Les auteurs signalent également que, d'après les responsables de l'enseignement qu'ils ont questionnés dans tout le pays, le niveau s'est élevé dans les matières scientifiques, est resté à peu près inchangé en mathématiques et a quelque peu baissé en littérature et dans les langues. Cependant, l'on dispose de peu de renseignements provenant de tests administrés à l'échelle nationale. Aux États-Unis, des tests d'aptitudes scolaires largement utilisés, ont permis de constater que le niveau avait diminué régulièrement entre 1960 et 1980; un certain redressement s'est produit ces dernières années, mais on n'a pas encore retrouvé le niveau d'avant 1960.

L'inquiétude au sujet de la qualité de l'enseignement primaire et secondaire n'est pas chose nouvelle. Un spécialiste de l'histoire de l'enseignement au Canada rapporte que même avant 1960 :

D'une conférence à l'autre, les délibérations portaient sur le relâchement des normes scolaires [...]. Comme l'indiquaient les discussions lors des congrès de la CUC (Conférence des universités canadiennes) tenus au cours de ces décennies, le manque de formation des « finissants » du secondaire dans toutes les matières faisait l'objet de plaintes nombreuses [...]. La préparation médiocre des élèves qui entraînent à l'université était attribuée à un enseignement de piètre qualité dans les écoles primaires et secondaires et, par extension, aux universités qui n'avaient pas assumé la responsabilité de la formation des maîtres dans ces écoles³.

La Commission est particulièrement préoccupée par les programmes d'études suivis par les filles, spécialement au niveau secondaire. Pour toutes sortes de raisons, ces élèves semblent suivre moins de cours de sciences et de mathématiques que les garçons. Cette situation aggrave la sous-représentation des femmes dans les emplois reliés à la technologie. Ce problème mérite une attention particulière, mais cela n'implique pas nécessairement d'importants programmes publics. Un changement de mentalité des élèves, des parents et de la société, des efforts de la part des enseignants et des conseillers en vue d'assurer un meilleur équilibre dans ces disciplines entre les femmes et les hommes constituent peut-être une solution préférable.

Pour des raisons bien fondées, tenant à la fois à la tradition et au partage des compétences, le gouvernement fédéral n'intervient dans l'enseignement primaire et secondaire que pour mettre au point des programmes de langues officielles relativement restreints, pour dispenser aux personnes au travail la formation de base qui leur manque dans le cadre de leur travail et pour appuyer les programmes de cours d'anglais—langue seconde—et cours de langues—héritage culturel. On peut aussi ajouter à cette liste les paiements de péréquation du gouvernement fédéral qui fournissent une aide indirecte à tous les niveaux d'enseignement dans certaines provinces. De fait, à l'origine,

l'une des raisons invoquées pour ces paiements était le besoin de maintenir des normes convenables d'enseignement dans tout le Canada.

La Commission ne pense pas que le gouvernement fédéral devrait s'engager davantage dans ce domaine, mais elle est convaincue, compte tenu des préoccupations du public au sujet des normes et de la qualité de l'enseignement, qu'il nous faut nous doter d'un organisme national dont la tâche serait d'élaborer des méthodes d'évaluation du rendement scolaire et de surveiller les normes dans tout le Canada. Rien n'illustre mieux ce besoin que l'incapacité de la Commission de trouver des renseignements fiables, qui soient recueillis régulièrement et dans toutes les provinces, pour établir des comparaisons entre les résultats scolaires des élèves et les normes d'enseignement.

Dans ce domaine, la situation au Canada est très différente de celle qui prévaut aux États-Unis. Dans ce pays, le département fédéral de l'Éducation effectue lui-même des recherches et soutient des organismes semi-publics, tel le *National Institute of Education*. Aux États-Unis, on a formé plusieurs comités nationaux sur l'enseignement et des fondations privées telle la *Carnegie Institution*, de Washington, parrainent des études régulièrement. Plus particulièrement, les études du rendement scolaire portant sur de longues périodes et sur différentes méthodes d'enseignement, nombreuses aux États-Unis, sont presque inexistantes au Canada.

L'organisme national que nous recommandons serait composé de personnes possédant une expérience directe de l'enseignement et de personnes extérieures à ce secteur. Il représenterait la population des deux langues officielles du Canada et devrait reconnaître l'importance de l'enseignement pour maintenir l'intégrité culturelle du Canada français. Il devrait disposer de ressources lui permettant d'effectuer des recherches de manière indépendante et présenterait un rapport public, de préférence tous les ans. Il devrait posséder un personnel permanent suffisamment nombreux pour fonctionner sans interruption, mais il pourrait aussi recourir avec profit à des responsables de l'enseignement détachés par les gouvernements provinciaux et locaux. Il pourrait être créé sous l'égide du Conseil des ministres de l'éducation, mais sa crédibilité serait sans doute meilleure s'il n'était pas financé par l'État. Aux États-Unis, des fondations privées appuient des organismes de ce genre; une formule du même genre serait l'idéal au Canada. En effet, en accordant une aide effective au financement et à la planification d'un tel organisme, le secteur privé ferait preuve, d'une façon admirable, d'un intérêt réel à l'égard des questions de politiques d'enseignement. Mais puisqu'il a toujours été assez difficile au Canada d'obtenir une aide financière du secteur privé en faveur des organismes de recherche politiques, les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient créer un fonds de dotation qui permettrait à cet organisme de conserver une indépendance suffisante. Nous désirons cependant souligner notre préférence pour un financement assuré par le secteur privé.

Notes

1. Information fournie par *Decima Research Ltd*, Toronto.
2. Consulter Verner R. Nyberg et Brigitte Lee, *Evaluating Academic Achievement in the Last Three Years of Secondary School in Canada*, Toronto, Canadian Education Association, 1978.
3. Robin S. Harris, *A History of Higher Education in Canada 1663–1960*, Toronto, University of Toronto Press, 1976, p. 376, 377 et 384.

L'enseignement postsecondaire

Même si l'enseignement postsecondaire relève des provinces et la formation professionnelle, à la fois des gouvernements fédéral et provinciaux, les dépenses totales engagées par le gouvernement fédéral dans la formation professionnelle et l'enseignement postsecondaire se sont élevées à 8 milliards de dollars en 1983-1984. Au cours de cette année scolaire, on comptait 330 000 étudiants à plein temps dans les collèges canadiens et dans les universités, on en comptait 462 000 à plein temps et 283 000 à temps partiel.

Diverses raisons poussent les gouvernements à soutenir largement l'enseignement postsecondaire et la formation professionnelle. Pour ce qui est de la formation professionnelle, le but est de fournir aux employeurs une main-d'œuvre qualifiée et aux aspirants au marché du travail, les compétences nécessaires pour participer le mieux possible au développement de notre économie. En ce qui concerne l'enseignement postsecondaire, les objectifs sont moins nets; ils englobent l'enseignement, la recherche et la préservation des valeurs culturelles. L'importance relative accordée par les différents observateurs à ces objectifs peut varier, mais la plupart s'accordent sur le fait que nos universités doivent répondre à ces trois objectifs à la fois, et que nos collèges communautaires doivent s'occuper avant tout d'enseignement et de formation professionnelle.

Puisque l'enseignement est indéniablement du ressort des provinces, il peut paraître illogique que le gouvernement fédéral participe massivement au financement de l'enseignement postsecondaire. La plupart de ceux qui se sont présentés devant la Commission n'étaient pas de cet avis. La grande majorité a estimé que l'enseignement postsecondaire justifiait l'exercice de certaines fonctions à l'échelle nationale et donc que le gouvernement fédéral y avait un rôle à jouer.

Les raisons invoquées étaient multiples. Pour certains, la mobilité de la main-d'œuvre au Canada fait de l'enseignement supérieur une question d'intérêt national. D'autres ont fait remarquer que, en raison de sa responsabilité en matière de gestion économique, le gouvernement fédéral devra, à l'avenir, assumer un rôle accru relatif à l'enseignement postsecondaire et la formation professionnelle, puisque notre économie sera de plus en plus fondée sur des connaissances approfondies. D'autres encore estiment que, comme les résultats des recherches et des activités culturelles effectuées dans les universités canadiennes débordent du cadre de la province où elles se réalisent, le gouvernement fédéral doit avoir son mot à dire. Certains pensent que, sans l'aide fédérale, certaines petites provinces seraient incapables d'assurer des services à un niveau suffisant. D'autres estiment que les étudiants devraient être libres de s'inscrire aux établissements d'enseignement supérieur de leur choix et craignent que, faute d'une aide du gouvernement fédéral, la mobilité soit freinée lorsque les frais de scolarité sont différents selon l'origine des étudiants. Ces opinions ont été exprimées par des personnes provenant de toutes les provinces et appartenant aux deux grands groupes linguistiques. Lorsqu'on s'opposait à la présence fédérale dans ce secteur, cette opposition visait rarement toute participation fédérale, mais préconisait plutôt qu'elle soit limitée à une assistance financière inconditionnelle.

La Commission est d'accord avec ces positions et est tout à fait convaincue que le gouvernement du Canada a un rôle important à jouer dans l'enseignement postsecondaire et la formation professionnelle. Elle ne va certainement pas jusqu'à adopter le point de vue de certaines personnes, selon lesquelles les universités devraient être des organismes nationaux dépendant du gouvernement du Canada. Nous sommes cependant convaincus que le gouvernement fédéral doit demeurer présent dans le domaine de l'enseignement postsecondaire. Aussi examinerons-nous maintenant la forme que devrait revêtir cette participation.

Avant 1951, le gouvernement fédéral partageait le coût de certains programmes de formation professionnelle dispensés par les provinces et fournissait une assistance directe à l'enseignement des anciens combattants. De 1951 à 1967, le gouvernement du Canada a accordé aux universités une subvention fixe par étudiant. Cette aide était proportionnelle au nombre d'étudiants inscrits et était versée directement aux établissements par un conseil des universités; elle n'était pas transmise par l'intermédiaire du gouvernement provincial. Par contre, entre 1968 et 1977, le gouvernement fédéral versait aux provinces 50 pour cent des frais d'exploitation des établissements d'enseignement postsecondaire soit, en 1968, 15 dollars par étudiant, indexé. Après 1972-1973, l'augmentation du taux de contribution a été fixée à 15 pour cent en 1968 et le versement effectif de ces fonds a été assuré par les gouvernements provinciaux.

En 1977, aux termes des lois sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces sur le Financement des programmes établis (FPE), l'aide fédérale a été de nouveau complètement remaniée, pour prendre en gros la forme qu'elle revêt actuellement. Au lieu de subventions variables fondées sur les frais des établissements d'enseignement, les gouvernements provinciaux devaient recevoir un financement global, calculé d'après le nombre d'habitants dans la province et versé sous forme d'espèces et de transferts de points d'impôt. Bien que destinée en principe à aider l'enseignement postsecondaire, cette aide n'avait en fait pas grand rapport avec les dépenses engagées dans ce secteur par chaque province. Ainsi, bien que le total des sommes versées était à l'origine relié aux frais d'exploitation des établissements d'enseignement postsecondaire en 1975-1976, on ne demandait aux provinces aucune participation financière précise dans le domaine de l'enseignement secondaire comme condition des subventions fédérales. De plus, les augmentations annuelles étaient fondées sur l'accroissement de la population et du produit intérieur brut, plutôt que sur les frais d'exploitation des établissements d'enseignement postsecondaire. Que cette situation soit due ou non au mécanisme du FPE, presque toutes les provinces ont connu depuis 1977 une diminution des dépenses effectuées par étudiant, en dollars constants, au niveau postsecondaire; les exemples les plus frappants de cette tendance sont celui de l'Ontario sur une longue période et, tout récemment, de la Colombie-Britannique. Cependant, nous devons faire remarquer qu'en Ontario, à cause du très grand nombre d'élèves au niveau secondaire dans cette province, les dépenses par habitant dans le domaine de l'enseignement postsecondaire sont relativement élevées, malgré les transferts peu élevés par étudiant. En général, les versements en espèces et les transferts de points

d'impôt, destinés en principe à l'enseignement postsecondaire, représentaient 70 pour cent des subventions à l'exploitation accordées par le gouvernement de cette province aux universités et aux collèges en 1977-1978 et 80 pour cent, en 1984-1985. Dans cinq provinces, Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Manitoba et Colombie-Britannique, le transfert fédéral pour l'enseignement postsecondaire est en réalité plus élevé que les subventions à l'exploitation accordées par ces provinces aux établissements d'enseignement. Cet état de chose a provoqué des accusations selon lesquelles les gouvernements provinciaux utilisaient à d'autres fins des sommes élevées que le Parlement avait destinées à l'enseignement postsecondaire. Par conséquent, un grand nombre de personnes appartenant ou non aux établissements d'enseignement postsecondaire, ont exprimé la crainte que le mécanisme du FPE soit peut-être pas le meilleur moyen pour le gouvernement fédéral de soutenir l'enseignement postsecondaire.

Les provinces ont mis au point un vaste éventail de systèmes et de méthodes de financement de l'enseignement supérieur, avec le résultat que ce financement est en majeure partie discrétionnaire. Les provinces répartissent l'aide qu'elles peuvent « se permettre » en fonction des budgets relatifs accordés par le passé aux divers établissements, en tenant compte, quelque peu, de l'évolution récente des inscriptions. Dans cette situation, les frais de scolarité versés par les étudiants ne représentent souvent pour les universités que le seul stimulant financier qui s'est adapté à l'évolution de la demande de cours. De plus, le stimulant, même dans ce cas, est limité étant donné que les gouvernements provinciaux exercent un contrôle serré sur les droits d'inscription qui, de toute façon, représentent moins de 15 pour cent des frais de fonctionnement des universités. Dans ce contexte, il serait assez normal que les Canadiens s'attendent à une certaine léthargie des établissements d'enseignement postsecondaire face à l'évolution de la demande.

Malgré cette situation, on a constaté au cours des vingt dernières années une évolution accentuée dans la composition de la clientèle des universités et collèges au Canada. Au cours de cette période, le nombre d'étudiants inscrits à temps partiel n'a cessé d'augmenter. Ainsi, depuis 1962-1963, leur proportion par rapport au nombre total d'étudiants du postsecondaire est passée de 23,7 à 37,6 pour cent. Au début et au milieu des années 1960, l'augmentation des inscriptions dans les arts et les sciences a été spectaculaire. Par contre, après 1970, le nombre d'inscriptions dans les facultés d'arts a amorcé une baisse qui s'est poursuivie jusqu'à nos jours. En 1970-1971, on comptait 14,6 pour cent d'étudiants préparant un baccalauréat en sciences humaines, contre 8,5 pour cent en 1982-1983. En 1965-1966, presque 32 pour cent des inscriptions au baccalauréat se retrouvaient dans les facultés d'éducation. Bien que le nombre d'étudiants inscrits à ces programmes n'ait pas baissé, ces facultés n'ont pas connu la croissance remarquable des universités en général au cours des années 1970. Ainsi, en 1983-1984, les facultés d'éducation ne comptaient que 12,9 pour cent du total des inscriptions au baccalauréat. Dans le domaine des sciences, les inscriptions au niveau du baccalauréat ont progressé légèrement, de 10 à 11 pour cent, depuis le début des années 1970, alors que dans l'administration des affaires, le nombre d'inscriptions augmentait très nettement en proportion du total. En 1983-

1984, par exemple, 15,7 pour cent des étudiants de premier cycle à plein temps étaient inscrits à des cours de commerce ou d'administration des affaires, alors qu'en 1970-1971, la proportion n'était que de 8,3 pour cent.

Avant la récession de 1981-1983, nombreux étaient les Canadiens à penser que le nombre d'étudiants en génie ou en informatique n'augmentait pas assez rapidement pour répondre aux besoins de notre économie. Et certains n'ont évidemment pas manqué de déclarer devant la Commission que les Canadiens devraient continuer de s'en inquiéter. Entre 1977 et 1981, cependant, le nombre de diplômés en génie a augmenté à une moyenne annuelle de 9,1 pour cent au Canada, tandis que le nombre total d'étudiants inscrits dans les universités canadiennes s'accroissait en moyenne de moins de 1 pour cent par an.

Il ressort des chiffres qui précèdent que, malgré la rigidité du financement et l'opinion publique courante, les universités ont réagi dans une certaine mesure à l'évolution de la demande au cours des années 1960 et 1970. Il est cependant plus difficile de déterminer si leur adaptation a été suffisante et si la qualité de l'enseignement a évolué en même temps que les chiffres bruts d'inscriptions. Il est même plus difficile d'évaluer la faculté d'adaptation des collèges communautaires, les données étant encore plus rares en ce domaine.

Quels qu'aient été les résultats obtenus par le secteur postsecondaire au Canada et sa souplesse d'adaptation au cours des vingt dernières années, il faut bien voir que ce qui a été réalisé l'a été en bonne partie en même temps que le système se développait. Si, parce que le nombre d'étudiants ou le financement diminuent, le système d'enseignement postsecondaire se contracte au Canada, il risque d'avoir beaucoup plus de mal à s'adapter aux besoins futurs de notre économie. Ainsi, les conséquences éventuelles de l'évolution des inscriptions sur la capacité d'adaptation et, en fait, sur la nature même de nos établissements postsecondaires, sont à la fois très importantes et difficiles à traiter.

Actuellement, 86 pour cent des étudiants canadiens de premier cycle inscrits à plein temps sont âgés de 18 à 24 ans. Le « bassin de clientèle » constitué par cette tranche d'âge pour nos établissements postsecondaires a plafonné en 1982-1983; il diminuera régulièrement jusqu'en 1997 et ne devrait plus changer par la suite. L'évolution du nombre d'étudiants dépendra du taux d'inscription, en particulier chez les 18-24 ans. Vingt-quatre pour cent des Canadiens appartenant à cette tranche d'âge fréquentent actuellement des établissements d'enseignement postsecondaire, et 13,5 pour cent d'entre eux étudient à l'université; il n'y a qu'aux États-Unis où cette proportion soit supérieure dans les universités, où elle se situe à 18,5 pour cent.

Vers le milieu des années 1990, le nombre de Canadiens âgés de 18 à 24 ans s'élèvera à 2,6 millions de personnes, contre 3,3 millions actuellement. Si l'on suppose un taux de fréquentation constant, le nombre d'étudiants à plein temps au niveau postsecondaire sera inférieur de 168 000 au chiffre actuel qui s'élève à 792 000. Pour que la population étudiante reste constante, il faudrait que le taux d'inscription augmente de 6 pour cent ou qu'il y ait davantage d'étudiants plus âgés.

Il faut faire ici plusieurs mises en garde. D'abord, toute projection du nombre d'inscriptions s'appuie inévitablement sur des hypothèses. Il est tout à fait possible que le taux d'inscription des plus de 24 ans augmente. C'est ce que les commissaires souhaitent parce qu'ils sont convaincus de l'importance de s'instruire tout au cours de la vie. Il se peut aussi que le taux d'inscription des étudiantes, qui est déjà très proche de celui des étudiants, continue d'augmenter. Puisque les enfants de parents qui détiennent un diplôme universitaire sont trois fois plus susceptibles de fréquenter l'université que les enfants de parents qui n'ont pas reçu de formation supérieure, il est également possible que le taux global de fréquentation des 18–24 ans s'accroisse à mesure que les enfants des parents, de plus en plus nombreux, qui ont fait des études supérieures arrivent à cette tranche d'âge. Par contre, si aucune de ces hypothèses ne se vérifie, le nombre d'inscriptions diminuera. Quoi qu'il arrive, les données sur les tendances des inscriptions sont tellement vitales dans la planification en matière d'enseignement postsecondaire, qu'il deviendra indispensable de tenir à jour une base de données sûre ainsi que des instruments analytiques sérieux.

Ensuite, la faculté d'adaptation du système d'enseignement dépend davantage des ressources dont il dispose et des possibilités d'adaptation des établissements d'enseignement que du nombre d'étudiants. Il n'y a aucune raison pour que l'ensemble des ressources accordées aux établissements d'enseignement soit directement lié à ce nombre. En fait, au cours des dernières années, l'augmentation de ces ressources n'a pas suivi celle des inscriptions, peut-être parce que, prévoyant une diminution ultérieure de ces dernières, on ne voulait pas accroître massivement les ressources affectées à ce secteur.

La question de savoir si l'enseignement postsecondaire et la formation sont actuellement « sous-financés » a suscité un débat animé lors des audiences de la Commission. Lorsqu'on se demande si l'aide globale accordée actuellement par le gouvernement à l'enseignement et à la formation professionnelle est « adéquate », on pose une question de politique extrêmement délicate, à laquelle il n'existe en fait pas de réponse bien nette. Bien que certaines dispositions de notre régime fiscal n'encouragent pas à investir dans le capital humain, et que certains éprouvent toujours des difficultés à financer leurs études ou activités de formation, l'enseignement et la formation professionnelle bénéficient pourtant dans l'ensemble de subventions élevées. Il est possible que l'action du gouvernement ait pour effet d'encourager plus qu'il ne faudrait les investissements dans l'enseignement et la formation professionnelle par rapport à des investissements d'ordre plus matériel¹.

On n'est pas davantage renseigné lorsqu'on fait des comparaisons avec les autres pays. Les sommes consacrées par le Canada à l'enseignement sont proches des dépenses moyennes des autres membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : elles s'élevaient en 1981 à 6,2 pour cent du PIB, par rapport à une moyenne de 6,1 pour cent pour l'ensemble de l'OCDE². Alors que le Canada se classait au huitième rang sur dix en 1960, les taux de croissance nettement supérieurs à la moyenne enregistrés entre 1965 et 1970 le faisaient passer au cinquième rang sur douze en 1975. Les pays scandinaves se sont classés régulièrement en tête, tandis

que l'Allemagne et le Japon traînaient derrière. Les États-Unis dépensaient un peu moins que le Canada. Entre 1975 et 1981, les dépenses ont diminué dans tous les principaux pays membres de l'OCDE, sauf en Italie et au Japon, en grande partie à cause de la réduction des inscriptions.

On répète souvent qu'une forte augmentation des dépenses dans le secteur de l'enseignement et de la formation professionnelle sera nécessaire afin d'aider les Canadiens à s'adapter aux effets des technologies nouvelles sur la main-d'œuvre. En fait, il est très difficile de prévoir les effets qu'auront sur le marché du travail les technologies nouvelles des dix à quinze prochaines années. Selon certains, parmi les professions et les industries où ces nouvelles techniques prendront le plus d'importance, se retrouvent la totalité ou presque des tâches de bureau, une bonne partie de l'industrie manufacturière, des services financiers, des communications et, peut-être, le commerce de gros et de détail. On peut s'attendre à des déplacements de main-d'œuvre de ces secteurs vers des domaines tels que les services aux particuliers (la restauration par exemple), les services de santé (à cause du vieillissement de la population), la construction et l'industrie des loisirs. Certains de ces secteurs exigeront peut-être un niveau d'instruction assez élevé, mais il est loin d'être évident que le niveau d'instruction *moyen* doit être plus élevé que par le passé. En fait, il pourra même être inférieur.

Les récentes projections des besoins en main-d'œuvre à moyen terme, publiées par la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration, font ressortir les incertitudes qui prévalent en ce domaine. Ces projections portent à croire que les taux de croissance les plus élevés se retrouveront dans des emplois d'analystes de méthodes et de gestion, de chimistes, de physiciens, d'architectes, d'ingénieurs de différentes spécialités, de vendeurs de publicité et de services aux entreprises. Ces occupations sont relativement peu nombreuses cependant. Ainsi, en 1983, 9 000 Canadiens seulement occupaient des postes d'analystes de méthodes et de gestion et on ne comptait que 4 700 personnes employées dans la vente de services aux entreprises. Par conséquent, des taux de croissance élevés ne se traduisent pas toujours par une forte augmentation du nombre de nouveaux emplois et n'indiquent pas nécessairement un besoin de niveaux plus élevés d'instruction. Le plus grand nombre de nouveaux emplois, en chiffres absolus, se retrouvera probablement dans des occupations comme les services de secrétariat et de sténographie, la tenue de livres, la conduite de camions, les services de conciergerie, de restauration ou de soins infirmiers. Ainsi, même si l'on sait que le marché du travail connaîtra des transformations importantes, provoquées par une concurrence croissante sur le marché international, il est très difficile de prévoir quels seront les effets de cette évolution sur la formation exigée dans tel ou tel domaine.

L'évaluation des besoins futurs dans l'enseignement comporte de grandes incertitudes, ce qui explique que plusieurs Canadiens, sinon la plupart d'entre eux, devront se recycler au cours de leur existence. C'est ce qui amène la Commission à mettre l'accent sur la valeur d'une formation générale solide, qui permette « d'apprendre à apprendre », afin que les Canadiens soient en mesure de s'adapter rapidement et efficacement à l'évolution du marché du travail.

Compte tenu de tous ces éléments et du besoin continu qui se manifeste pour la formation spécialisée en un grand nombre de domaines, les commissaires ont ressenti une profonde inquiétude lorsqu'ils ont entendu plusieurs affirmer qu'avec le financement dont ils disposent actuellement, les établissements scolaires éprouvent d'énormes difficultés à maintenir le niveau général de leur enseignement, la qualité de leurs recherches et le bon état de leurs installations. Ainsi qu'on l'a mentionné, les gouvernements provinciaux se sont montrés très réticents à accroître les ressources de ces établissements, en raison de la politique actuelle de restrictions budgétaires et de l'hypothèse d'une baisse des inscriptions à l'avenir. En outre, à tous les paliers de gouvernement, on estime généralement que l'ensemble des ressources consacrées à l'enseignement et à la formation professionnelle sous toutes leurs formes devrait être plafonné ou réduit en proportion du PNB. Cela signifie que toute augmentation des dépenses dans un secteur a dû être compensée par une diminution ailleurs. Cette ligne de conduite est compréhensible, mais ce n'est peut-être pas forcément la meilleure. Un système d'enseignement postsecondaire vigoureux comporte de nombreux avantages. Les Canadiens, dans les années 1960, se sont véritablement efforcés de se doter d'un système d'enseignement de très grande qualité. Avec le recul, il semble encore aujourd'hui que cette décision ait été judicieuse; probablement, ce serait faire preuve d'esprit à courte vue que de laisser ce système se détériorer au point de devenir un système d'enseignement à rabais.

Les considérations au sujet de l'enseignement postsecondaire se sont surtout centrées sur les changements survenus au cours des dix à vingt dernières années, mais, sur un point particulier, les choses n'ont pas changé au cours de cette période. Les étudiants issus de familles aisées sont toujours beaucoup plus nombreux, en proportion, à poursuivre des études postsecondaires que les jeunes dont la famille ne peut compter que sur un revenu modique. En 1974 par exemple, d'après Statistique Canada, « 55 pour cent des enfants de familles aisées (revenu annuel supérieur à 25 000 dollars) fréquentaient des établissements postsecondaires, contre 11,6 pour cent des jeunes de plus de 18 ans dans les familles défavorisées (revenu inférieur à 5 000 dollars)³. » D'après une étude sur les bénéficiaires du système universitaire de l'Ontario :

Ce système profite essentiellement aux enfants des classes moyenne et supérieure. En ce sens, le système universitaire constitue un poste important de dépenses publiques qui tend à être financé par les contribuables relativement pauvres, au profit des personnes relativement aisées⁴.

Bien que les résultats d'une enquête auprès des étudiants effectuée par le secrétariat d'État n'aient pas été publiés lors de la rédaction de ce *Rapport*, il semble que cette répartition se soit maintenue au cours des années 1980. Cette conclusion a d'ailleurs été confirmée par l'Association des universités et collèges du Canada dans son mémoire à la Commission :

Il y a encore beaucoup à accomplir si on veut que ceux qui font partie de toutes les couches socio-économiques de notre société bénéficient de l'égalité d'accès à

l'enseignement supérieur. En dépit des programmes fédéraux et provinciaux de prêts et d'allocations en faveur des étudiants dans le besoin, les groupes socio-économiques qui se situent au bas de l'échelle sont encore sous-représentés dans les universités. Selon des études récentes, les raisons d'ordre économique ne sont qu'un des multiples facteurs qui déterminent un étudiant à entreprendre des études postsecondaires. Le milieu et l'endroit où il habite, l'appartenance ethnique, le sexe sont des facteurs qui entrent en ligne de compte lorsqu'il s'agit de s'inscrire à l'université.

(Association des universités et collèges du Canada, mémoire, le 1^{er} novembre 1983, p. 6.)

Dans une certaine mesure, on pourrait redresser cette situation, d'abord en augmentant les crédits affectés à la formation professionnelle, à laquelle les Canadiens à bas revenus s'inscrivent en plus grand nombre, et ensuite, en aidant davantage les Canadiens à revenus peu élevés qui désirent poursuivre des études postsecondaires. Il ne convient probablement pas, en vue d'accroître les ressources consacrées aux programmes de formation professionnelle, de procéder à des transferts directs au détriment des universités. En outre, les structures sociales et familiales continueront de représenter un obstacle important à l'accès de bien des étudiants à faible revenu à l'enseignement postsecondaire, quelle que soit l'aide offerte.

Finalement, les membres de la Commission, tout en étant préoccupés par les difficultés de financement de l'enseignement postsecondaire, ont remarqué, non sans inquiétude, que les interventions des représentants de ce secteur portaient moins sur la façon dont ils pourraient aider les Canadiens à s'adapter à un monde en évolution que sur leurs besoins pressants de revenus supplémentaires. Les représentants de ce secteur ont accordé moins d'attention que nous ne l'avions espéré à la manière d'utiliser ces sommes pour résoudre les problèmes qui existent au sujet de l'enseignement. Les idées nouvelles présentées à la Commission venaient surtout de l'extérieur du secteur de l'enseignement. Par conséquent, nous devons observer que le secteur de l'enseignement postsecondaire fait face à de sérieux problèmes. Les syndicats de professeurs, la tendance à recruter les gestionnaires à l'intérieur de l'établissement, des corps professoraux vieillissants et assurés de la sécurité d'emploi, l'incertitude quant au rôle des établissements d'enseignement postsecondaire dans la société, tous ces éléments conjugués à une attitude de défense du *statu quo* ne nous semblent pas témoigner de la vigueur de ce secteur. Nous avons été déçus de ne pas entendre plus d'idées nouvelles au sujet de son propre avenir de la part d'un secteur qui devrait être l'un des plus créateurs de la société.

L'étude des données sur l'opinion publique révèle que les Canadiens appuient l'enseignement postsecondaire et qu'ils ne croient pas qu'il faille couper dans les programmes, les installations et les budgets. Les témoignages entendus lors des audiences nous portent à croire, cependant, que l'homme du peuple souhaite plus de réformes dans l'enseignement postsecondaire que ceux qui œuvrent dans ce secteur. Voilà pourquoi nous avons étudié un vaste éventail de réformes et nous avons analysé en détail des réformes qui peuvent apparaître assez radicales.

Choix de réformes pour l'enseignement postsecondaire

On a fait part à cette Commission d'un grand nombre d'inquiétudes quant à l'enseignement postsecondaire. Une bonne partie de celles-ci ne peuvent être évaluées de façon rigoureuse, alors que d'autres ne concernent pas vraiment le gouvernement fédéral. Il n'empêche que les mécanismes de financement dont se sert le gouvernement fédéral pour venir en aide aux établissements d'enseignement postsecondaire sont lourds de conséquences sur le fonctionnement réel du secteur et représentent le principal instrument qui permette au gouvernement fédéral d'y exercer une influence. Il y a quatre grands groupes de questions étroitement reliés que les mécanismes de financement de l'enseignement postsecondaire peuvent aborder : les niveaux de financement, la qualité du système, sa flexibilité et sa capacité d'adaptation, ainsi que son accessibilité. Les questions les plus délicates ont probablement trait à la flexibilité et à la faculté d'adaptation du système ainsi qu'à son aptitude à atteindre un niveau d'excellence. En admettant que ce soient les points où se manifeste le plus vivement l'inquiétude du grand public et que les Canadiens soient d'avis qu'il faille y apporter les améliorations les plus sensibles, il pourrait alors devenir nécessaire de modifier de façon marquée les mécanismes de financement de l'enseignement postsecondaire.

Le sens des responsabilités des enseignants et la crainte de mesures éventuelles du gouvernement sont de nature à provoquer une réaction salutaire en vue d'en arriver à des solutions aux problèmes actuels. Ces réactions peuvent également faire défaut. Il est possible que les institutions d'enseignement soient incapables de reconnaître les effets de l'évolution technologique sur l'enseignement, incapables de s'y adapter, ou encore qu'elles ne réussissent pas à redistribuer les ressources parmi elles. Elles pourraient également procéder à des ajustements que les gouvernements ou le public peuvent facilement contrôler, au détriment de la qualité ou d'autres aspects de l'enseignement qui sont plus difficiles à percevoir de l'extérieur. Ces inquiétudes semblent justifier la recherche de moyens de financement plus flexibles destinés aux établissements d'enseignement postsecondaire, afin de les inciter à viser à plus de flexibilité et à de plus hauts niveaux d'excellence.

Les gouvernements provinciaux pourraient peut-être encourager les universités et les collèges à atteindre l'excellence et à s'adapter à l'évolution en leur permettant d'augmenter les frais de scolarité, sans s'exposer à des réductions correspondantes des subventions provinciales. La conséquence la plus importante des droits d'inscription non liés pourrait être de susciter une réaction plus marquée à la demande d'inscription. Les universités pourraient exiger des droits d'inscription plus élevés pour les programmes où la demande est forte et les coûts élevés; la perspective de revenus additionnels inciterait les établissements d'enseignement à augmenter le nombre d'élèves dans ces programmes. Il faut toutefois se rendre compte qu'il s'ensuivrait probablement une augmentation considérable des frais moyens d'inscription. Ces augmentations nuiraient à l'égalité d'accès à l'enseignement postsecondaire si aucune mesure ne venait faire contre-poids, qu'il s'agisse de l'augmentation de la limite d'emprunt dans le cadre du Programme canadien des prêts aux

étudiants (PCPE), d'un programme de remboursement des prêts en fonction des revenus ou de l'offre de bourses et de prêts-bourses à des conditions plus avantageuses.

En réservant un plus grand contrôle aux établissements d'enseignement sur la structure de leurs frais de scolarité, on constaterait sans doute des variations plus importantes de frais entre les programmes et, en particulier, entre les établissements en fonction des coûts et de la nature des programmes dispensés. Certains offriraient probablement un enseignement à bas prix, sans fioritures, alors que d'autres offriraient un enseignement intensif, de plus haute qualité, visant des niveaux élevés de rendement. Les deux méthodes sont souhaitables et appropriées puisqu'elles répondent à un véritable besoin de la société. Certains établissements d'enseignement formeraient un grand nombre d'étudiants ordinaires et ainsi rempliraient bien leur rôle. D'autres s'adresseraient à un plus petit nombre d'étudiants exceptionnels et effectueraient des recherches avancées et, de cette façon, accompliraient bien leur tâche. En résumé, on se retrouverait de la sorte avec un système d'enseignement postsecondaire beaucoup plus hétérogène, de nature à servir efficacement les besoins fort variés de différentes catégories d'étudiants de niveau postsecondaire. Il pourrait s'avérer politiquement difficile pour tout gouvernement provincial d'agir unilatéralement et d'autoriser une augmentation prononcée des frais de scolarité. Pour cette raison, il faudrait agir à cet égard à l'échelle nationale. La coopération fédérale-provinciale serait certainement le moyen d'y arriver le plus sûrement.

Si l'on devait adopter des structures variables de frais de scolarité, on pourrait en accroître le résultat en canalisant l'aide du fédéral à l'enseignement postsecondaire vers les étudiants plutôt que vers les gouvernements provinciaux. En versant les subventions aux étudiants plutôt qu'aux provinces, le gouvernement fédéral soutiendrait par le fait même les programmes recherchés par les étudiants. Les gouvernements provinciaux pourraient alors autoriser une augmentation des frais de scolarité accordant ainsi aux établissements d'enseignement postsecondaire la flexibilité nécessaire pour s'adapter efficacement aux fluctuations de la demande d'inscription.

De quelle façon le gouvernement fédéral pourrait-il apporter une aide directe aux étudiants? Premièrement, le gouvernement fédéral pourrait mettre en place un système de bons pour frais de scolarité ou de crédits d'impôt partiels qui serait en fait un transfert direct de revenus aux étudiants. Le transfert de l'aide fédérale couvrirait une portion déterminée de frais de scolarité dans un cadre traditionnel, y compris la formation professionnelle dans un établissement d'enseignement, dépassant un montant déductible fixe jusqu'à un plafond donné. Cela reviendrait à accorder des subventions aux étudiants, en fonction des coûts des programmes. Un crédit d'impôt pour frais de scolarité aurait pour effet de détourner les fonds fédéraux destinés à l'enseignement. Ces fonds seraient dorénavant transférés des subventions globales à l'enseignement à l'aide directe aux étudiants, de façon à encourager les provinces à augmenter les frais de scolarité. Dans la limite du plafond donnant droit au crédit d'impôt, chaque augmentation des frais serait compensée par l'augmentation de l'aide du gouvernement fédéral aux

étudiants. Sans nécessairement rendre « politiquement » facile l'augmentation des frais de scolarité par les provinces, ce système la rendrait possible.

Il n'y a aucune raison de croire que le coût net moyen pour les étudiants augmenterait nécessairement. En général, le transfert fédéral compenserait les augmentations de frais de scolarité. Cependant, il est possible, et peut-être même souhaitable, que certaines augmentations se produisent. Les contributions du secteur privé, y compris les frais de scolarité des étudiants, sont actuellement très faibles par rapport à ce qui existait dans le passé. Il est peut-être normal de s'attendre à ce que les bénéficiaires de l'enseignement postsecondaire, y compris les étudiants et les employeurs, en assument un peu plus les coûts. Cette augmentation des coûts pourrait être plus marquée dans certaines universités que dans d'autres. Elle refléterait alors certains éléments du marché, comme l'avantage pour l'étudiant de recevoir sa formation dans une université plutôt que dans une autre.

Il est essentiel que les étudiants à faibles revenus, qui possèdent les qualités requises pour poursuivre des études supérieures, ne soient pas exclus du système pour des raisons financières. Dans ce but, il est très important que le PCPE ou un programme de remplacement pour le remboursement en fonction des revenus soit facilement accessible.

Le crédit fédéral remplacerait la partie de transfert en espèces du FPE. Ce montant s'élèvera, en 1985-1986, à deux milliards de dollars. Le Québec, pour sa part, reçoit un abattement en points d'impôt pour l'enseignement postsecondaire; si le gouvernement fédéral devait accorder un abattement semblable aux autres provinces, les sommes dont on disposerait pour effectuer des transferts directs aux étudiants seraient réduites d'environ 450 millions de dollars. Au cours de cette année scolaire, il y aura environ 850 000 étudiants à plein temps au niveau postsecondaire qui recevront l'équivalent des paiements de transfert en aide directe. Le montant moyen d'un crédit d'impôt individuel pourrait donc s'élever à environ 1 850 dollars.

La Commission recommande également que le gouvernement fédéral examine une version quelque peu différente d'un programme d'aide directe à l'étudiant. On pourrait affirmer que les étudiants du deuxième et du troisième cycle, grâce à leur formation supérieure, contribuent dans une très grande proportion à l'économie et au développement culturel de notre pays. La mobilité de ces étudiants et des diplômés de ces programmes est probablement plus grande que celle des étudiants du premier cycle et des bacheliers. Il serait peut-être opportun que le gouvernement étudie la possibilité d'accorder une aide substantielle aux étudiants du deuxième et du troisième cycle et une aide proportionnellement réduite à ceux du premier cycle. Par exemple, si le crédit ou le bon du premier cycle était réduit en moyenne à 1 500 dollars par étudiant, 450 millions de dollars seraient ainsi libérés en faveur de 53 000 étudiants à plein temps du deuxième et du troisième cycle et 34 000 étudiants à temps partiel. Si on prend pour acquis ces groupes équivalent à 64 000 étudiants à plein temps, le montant par étudiant serait d'environ 7 000 dollars. De la sorte, on augmenterait considérablement le pouvoir d'achat de ces étudiants, on intensifierait la concurrence entre les universités pour attirer ces étudiants et, par conséquent, on encouragerait le développement de l'excellence de l'enseignement. Compte tenu de la générosité de ces

dispositions, il serait important, naturellement, de suivre ces programmes avec soin afin d'assurer le respect des normes d'enseignement et d'éviter qu'un trop grand nombre d'étudiants entreprennent des études supérieures. Bien que nous ne précisions pas quel montant on devrait verser aux étudiants du deuxième et du troisième cycle, nous recommandons d'étudier cette question.

Notre proposition en faveur d'une aide directe à l'étudiant suppose que l'aide financière aux établissements d'enseignement postsecondaire est destinée, essentiellement, à couvrir les coûts d'enseignement, bien qu'un programme destiné aux étudiants du deuxième et du troisième cycle dispenserait une aide appréciable aux projets de recherche. Nous avons déjà constaté qu'en réalité les établissements d'enseignement postsecondaire, en particulier les universités, offrent une grande diversité d'autres services à la société. Les plus importants sont la recherche, la conservation et le développement de la culture et du savoir, et d'autres apports à la collectivité comme des conférenciers ou des experts-conseils rémunérés ou bénévoles. Une formule de financement reposant uniquement sur les inscriptions des étudiants du premier cycle ne refléterait pas totalement la valeur de ces apports. On pourrait donc accorder des subventions additionnelles aux établissements dont le taux de publication est supérieur à la moyenne ou qui obtiennent du secteur privé, un pourcentage de subventions de recherche supérieur à la moyenne. Il serait également possible que les sommes accordées par différents organismes attribuant des subventions, couvrent les frais généraux des projets de recherche comme c'est le cas maintenant aux États-Unis. De même, les universités pourraient elles-mêmes mettre sur pied une formule nationale de répartition des fonds destinés à venir en aide à la recherche et aux services aux étudiants.

Bien entendu, l'utilisation de certaines sommes à ces fins plutôt que pour des subventions directes aux étudiants aurait pour effet d'augmenter les frais d'enseignement pour les étudiants et, dans une certaine mesure, avantagerait la recherche dans les universités.

Afin d'assurer et de faciliter l'accès à l'enseignement postsecondaire aux étudiants à faibles revenus, le Programme canadien des prêts aux étudiants devrait être maintenu. De plus, le montant des prêts devrait être augmenté pour les étudiants qui ont les qualités requises pour être admis à des programmes à coûts élevés. Autre solution, le PCPE pourrait être remplacé par un programme de remboursement des prêts en fonction des revenus ultérieurs. Un programme de ce genre n'est pas souhaitable pour toutes les formes d'aide directe aux étudiants mais il pourrait servir à accorder une aide financière additionnelle aux étudiants qui en ont besoin. En effet, il diminuerait le risque financier d'une formation postsecondaire pour les Canadiens à faibles revenus, puisque, si la formation additionnelle n'entraîne pas de revenus plus élevés, le coût de cette formation sera réduit proportionnellement. En outre, et c'est peut-être tout aussi important, il éliminerait la nécessité de déterminer, avant même de fixer les termes du prêt-bourse, si un étudiant est à la charge de ses parents. Cette disposition du PCPE actuel a toujours été difficile à appliquer et plusieurs étudiants ont appris à la contourner dans le but de réduire le coût du prêt, quelle que soit leur situation familiale. De plus, un système de remboursement en fonction des revenus ne nécessite pas une

évaluation des « besoins », puisque le remboursement sera déterminé automatiquement selon les revenus, une fois le diplôme obtenu, plutôt que selon les besoins au moment du prêt.

Évidemment, une aide financière directe à l'étudiant aurait des effets notables sur la distribution des revenus entre les provinces. On aura, à la lecture du tableau 18-1, une idée de ces conséquences (déplacements en dollars entre les provinces) si le programme avait été en vigueur au cours de l'année 1982-1983. L'on ne dispose pas des données pour l'année 1984-1985, mais le montant en dollars courants serait d'environ 11 pour cent plus élevé et la répartition au tableau 18-1 resterait essentiellement la même.

L'Ontario, le Québec et la Nouvelle-Écosse recevraient chacun environ les mêmes montants si le nombre d'étudiants se maintenait. L'augmentation la plus considérable, 5,1 pour cent, se produirait en Ontario. La Colombie-Britannique subirait une diminution de 9 pour cent par rapport au financement actuel, tandis que cette diminution s'élèverait à 8 pour cent pour Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard et la Saskatchewan. Ces changements résulteraient d'une répartition réelle des étudiants puisque, contrairement à la formule FPE actuelle, un programme d'aide financière directe à l'étudiant entraîne une distribution de l'argent selon la population étudiante plutôt que selon une formule par habitant. De plus, les montants d'aide varieraient selon les frais de scolarité et selon le déplacement de la population étudiante. Ces changements, à la fois inévitables et voulus, refléteraient un système obéissant à la loi du marché.

L'examen des problèmes actuels et des possibilités en ce qui concerne l'enseignement postsecondaire et son financement comporte pour les Canadiens les choix suivants :

- Un retour à la solution précédant la formule de financement du FPE par laquelle le gouvernement fédéral transférait aux gouvernements provinciaux 50 pour cent des coûts d'exploitation des établissements d'enseignement postsecondaire. La contribution fédérale en serait réduite, mais les gouvernements provinciaux seraient incités à augmenter leurs contributions puisque ces augmentations entraîneraient des transferts plus élevés du gouvernement fédéral aux provinces.
- L'attribution par le gouvernement fédéral d'un montant égal au financement provenant des provinces, excluant les points d'impôt transférés dans le cadre du FPE. Cette mesure se traduirait par une très importante diminution des contributions fédérales, de 600 à 900 millions de dollars; les gouvernements provinciaux pourraient reporter au moins une partie de cette diminution sous forme de coupures sur les établissements d'enseignement postsecondaire. Après la diminution initiale des contributions fédérales, cette formule conduirait probablement, elle aussi, à l'augmentation des dépenses provinciales.
- Le gel des contributions de base du fédéral au niveau actuel ou à un niveau légèrement inférieur accompagné d'un paiement en contrepartie par le gouvernement fédéral de 50 pour cent des augmentations provinciales dans ce domaine. Puisque l'augmentation des dépenses provinciales serait accompagnée de la même augmentation des dépenses fédérales, cette

TABLEAU 18-1 Transferts interprovinciaux en dollars issus du remplacement du Financement des programmes établis (FPE) par des fonds directs aux étudiants

	Verse- ments de fonds	(FPE 1982- 1983 en millions de dollars) Impôt	Total	Fonds fictifs ^a après l'équiva- lent de la répartition de l'abattement	Inscriptions 1982-1983 ^b EPS à plein temps	Transferts directs aux étudiants dans la province ^c	Total des gains (pertes dans la province)	Variations en pourcentage à partir des transferts de fonds en mon- naie courante	Variations en pourcentage à partir des autorisations de FPE en monnaie courante
Terre-Neuve	47 186	37 339	84 525	29 400	11 470	22 221	(7 179)	-15,2	-8,5
I.-P.-É.	10 150	8 032	18 182	6 300	2 500	4 843	(1 466)	-14,4	-8,1
Nouvelle-Écosse	70 486	55 777	126 263	43 900	23 870	46 236	2 336	+3,3	+1,9
Nouveau-Brunswick	57 932	45 842	103 774	36 100	15 320	29 675	(6 425)	-11,1	-6,2
Québec	334 843	623 129	957 972	334 800	181 280	351 139	16 339	+3,0 ^d	+1,7
Ontario	667 834	610 188	1 288 022	448 200	265 100	513 499	65 299	+9,8	+5,1
Manitoba	85 621	67 752	153 373	53 400	23 400	45 326	(8 074)	-9,4	-5,3
Saskatchewan	84 179	61 124	145 303	50 600	20 100	38 934	(11 666)	-13,9	-8,2
Alberta	130 854	211 913	342 767	119 300	57 740	111 842	(7 458)	-5,7	-2,2
Colombie-Britannique	195 062	217 024	412 086	143 400	54 910	106 361	(37 039)	-19,0	-9,0
Yukon et T.N.-O.	5 160	5 263	10 423	4 900	0	0	(4 900)	-	-
Total	1 699 307	1 943 383	3 642 690	1 270 300	655 690				

Source : Canada, Secrétariat d'État, *L'aide du gouvernement du Canada à l'éducation*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 17.

- « Les versements de fonds fictifs » sont calculés en admettant que le gouvernement fédéral cède à toutes les provinces l'équivalent de l'abattement du Québec pour l'éducation postsecondaire. Sa valeur est calculée en multipliant le montant total du droit par le quotient des fonds du Québec rapport au montant total du droit;
- Les étudiants à temps partiel ne sont pas inclus. Ils représentent environ 10 pour cent du total des étudiants de chaque province;
- La valeur du transfert est approximativement de 1 937 dollars. Si on inclut les étudiants à temps partiel, cette valeur fera baisser ce chiffre à 1 750 dollars (en dollars constants 1982) le montant total allant à chaque province sera égal aux transferts aux étudiants et à la valeur de l'abattement. La valeur de l'abattement sera égale à la valeur de la monnaie courante moins la valeur des fonds fictifs;
- Pour calculer ce pourcentage, la valeur des liquidités québécoises a été ajustée pour inclure la valeur approximative de l'abattement. La valeur de l'ajustement est d'environ 537 275 000 dollars.

formule encouragerait également une augmentation des dépenses provinciales.

Si le troisième choix est préférable, il offre des inconvénients non négligeables. Il tend à fixer les contributions du fédéral aux niveaux records actuels, si la contribution de base est définie à ces niveaux actuels. Elle permettrait aux gouvernements provinciaux, qui comptent relativement peu d'établissements d'enseignement postsecondaire, de retenir une grande partie des contributions fédérales et de financer toute augmentation subséquente sur une base de 50/50. Cette formule tendrait à consolider l'avantage pour les finances provinciales de ce que d'aucuns considèrent comme un sous-financement de la part des provinces. Si cette formule amenait une réduction des contributions de départ, les gouvernements provinciaux pourraient la transmettre aux établissements d'enseignement. Tous ces choix possibles supposent que les gouvernements provinciaux réagiront au « 50 cents pour un dollar » en augmentant leurs dépenses dans les domaines où ils pourront obtenir les fonds en question. Il ne fait pas de doute que ce soit tentant en théorie, mais l'expérience nous enseigne que son attrait s'est manifesté à une époque où le budget du secteur public était en croissance et où les dépenses pour les programmes d'enseignement étaient très populaires.

La Commission a aussi étudié une variante du troisième choix possible décrit ci-haut. Le gel des contributions en espèces du gouvernement fédéral aux provinces, au niveau des contributions de l'année 1984-1985, entraînerait des économies appréciables. Elles seraient de l'ordre de 130 millions de dollars en 1984-1985, selon les taux de croissance nominale du PIB, de plus de 200 millions de dollars en 1985-1986 et au-delà de 300 millions de dollars en 1986-1987. Grâce à ces fonds, le gouvernement fédéral serait en mesure d'apporter une impulsion remarquable à la recherche au Canada. Les fonds seraient affectés aux frais généraux de la recherche dans les universités canadiennes et à l'achat de biens d'équipement. Les chercheurs chevronnés pourraient de la sorte se libérer des tâches d'enseignement. De plus, il pourrait ainsi naître d'excellents centres de recherches spécialisés. Nous croyons que ce choix mérite, lui aussi, un examen attentif. Il faut voir cependant que le transfert de fonds mentionné est susceptible d'exercer des effets défavorables sur les programmes de premier cycle et les collèges communautaires. En conséquence, il serait peut-être préférable de consacrer la moitié des subventions additionnelles à la recherche dans les universités. L'autre moitié irait en paiements de contrepartie, sur une base fédérale-provinciale de 25/75, à l'augmentation des subventions provinciales aux établissements d'enseignement postsecondaire.

Toutes les façons de modifier les formules de financement ont des imperfections; il est dès lors tentant de s'en tenir au *statu quo*. Mais les audiences ont révélé un niveau élevé d'insatisfaction quant à la situation actuelle, tant chez ceux et celles qui œuvrent au sein du système que parmi le public en général. Tous les mécanismes normaux de transferts fiscaux ont été essayés et jugés insatisfaisants. Nous recommandons donc que les Canadiens étudient sérieusement la possibilité de mettre en place des réformes plus profondes. Celles-ci comporteraient des transferts directs du gouvernement fédéral aux étudiants et s'accompagneraient d'une « dé-réglementation » des

frais de scolarité dans les établissements d'enseignement postsecondaire. Quant à la couverture des frais généraux de la recherche, nous recommandons que certains des fonds actuellement transférés dans le cadre du FPE le soient aux organismes attribuant des subventions. Tel est le cas du Conseil national de recherches (CNR), du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG) et du Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH). Les subventions de recherche attribuées par ces conseils prévoiraient la pleine couverture des frais généraux de la recherche. Nous croyons que les autres choix méritent également qu'on s'y arrête. Nous sommes plus particulièrement convaincus qu'il importe que les gouvernements fédéral et provinciaux amorcent des négociations au sujet de l'enseignement postsecondaire. Depuis trop longtemps, les deux ordres de gouvernement se sont soustraits à la nécessité d'étudier le financement et les structures des établissements et des programmes de l'enseignement postsecondaire.

Finalement, les commissaires désirent commenter davantage deux points particuliers. Premièrement, ils souhaitent attirer l'attention sur les moyens les plus divers qui permettent d'offrir un enseignement supérieur grâce aux techniques modernes de communications. Les avantages de la formation dans les campus universitaires et collégiaux sont indéniables, mais ce n'est pas là une solution accessible à des millions de Canadiens qui ne vivent pas à proximité d'établissements d'enseignement postsecondaire. Il est possible, en revanche, de présenter des cours à la télévision, que ce soit par satellite ou sur cassette, de transmettre le savoir à l'aide de réseaux d'ordinateurs personnels, ces divers procédés se complétant, le cas échéant, de documentation de référence. Ce sont là des innovations très intéressantes en mesure de dispenser l'enseignement à nombre de Canadiens qui n'auraient pu y avoir accès autrement. Nous voulons manifester notre admiration et notre appui à ceux qui ont été des pionniers dans ces domaines. Nous recommandons que les gouvernements continuent à leur venir en aide et à les encourager à aller plus loin.

Nous désirons également faire certaines observations sur le milieu de la recherche en sciences sociales dans les universités canadiennes. Ces remarques sont fondées sur notre propre expérience, puisque le personnel de recherche de la Commission y a été recruté et que nous y avons trouvé l'expertise en recherche, pierre angulaire de ce *Rapport*. Dès le début de nos travaux, il devint évident que le Canada comptait un grand nombre de chercheurs possédant une connaissance approfondie de notre société et de l'économie canadienne. Nous n'avons pas manqué de personnes aptes à effectuer des recherches sur les questions canadiennes et à présenter leurs conclusions de façon utile pour la Commission. Nous avons constaté un vif intérêt pour toutes les grandes questions que nous désirions aborder. Nous avons également constaté certaines faiblesses.

Les sciences sociales au Canada semblent caractérisées par l'esprit de clocher. Alors qu'on possède d'excellentes connaissances des questions canadiennes, l'aptitude à étudier des situations canadiennes données ou les politiques canadiennes par rapport aux autres pays nous paraît singulièrement limitée. Il est difficile, par exemple, de trouver des chercheurs canadiens qui puissent nous renseigner sur les derniers développements survenus en d'autres

pays. Nous avons constaté que les universitaires canadiens ne participent pas toujours autant qu'ils le pourraient aux réseaux internationaux de recherche et que la recherche canadienne de pointe, dans certains domaines d'un intérêt particulier pour la Commission, est assez rare. Nous avons été surpris de constater que peu d'économistes avaient approfondi la question des politiques des ressources et que nous ne comptons presque aucun spécialiste de l'étude du gouvernement des États-Unis et de ses politiques.

Cet esprit de clocher généralisé pourrait partiellement être attribuable à la domination dans le domaine des sciences sociales au Canada des théories américaines et des personnalités du milieu des sciences sociales formées aux États-Unis au cours des années 1960 et 1970. Ce n'est certes pas là une particularité souhaitable pour la vie universitaire canadienne. Nous avons également constaté un cloisonnement entre les diverses disciplines. Les économistes, les politicologues et les avocats à l'emploi de la Commission voulaient bien travailler ensemble, mais il devint vite évident que c'était là, pour eux, une expérience nouvelle. Les commissaires et le personnel de la Commission ont donc dû s'efforcer, non sans difficultés, de mettre au point une méthode d'intégration de l'ensemble des éléments mis à leur disposition.

Nos suggestions face à cette situation relèvent de l'évidence même. On devrait encourager les universitaires et les établissements d'enseignement canadiens à poursuivre des recherches multidisciplinaires, de même qu'à entreprendre des travaux qui ouvriront les horizons de notre pays au-delà de ses propres frontières. Les organismes publics qui accordent des subventions et les programmes destinés à encourager la recherche en sciences sociales devraient porter une attention particulière à cet aspect de la recherche dans les universités canadiennes.

Notes

1. Au cours des années 1960 et 1970, les économistes se sont efforcés d'évaluer les taux de rendement des dépenses d'enseignement. Leur objectif principal consistait à déterminer s'il y avait un sur-financement ou un sous-financement généralisé dans ce secteur. En général, de telles études portent à croire que le taux de rendement est assez élevé (par exemple, entre 10 et 15 pour cent), quoiqu'une baisse se soit produite au cours des années 1970. Bien que de telles estimations aient eu une influence considérable dans les années 1960, cette influence a diminué au cours des années 1970.
2. Organisation de coopération et de développement économiques, *Dépenses sociales 1960 – 1990 : problèmes de croissance et de maîtrise*, Paris, OCDE, 1985. (À noter que les données comparatives de l'OCDE portent sur les dépenses en éducation. Lorsqu'on ajoute le financement par l'État de la formation professionnelle, les dépenses totales atteignent environ 8 pour cent du PIB.)
3. Cité dans Lars Osberg, *Economic Inequality in Canada*, Toronto, Butterworth, 1981.
4. O. Mehmet, *Who Benefits from the Ontario University System: A Benefit-Cost Analysis by Income Groups*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1978, p. 45.

La formation professionnelle

Dans nos remarques précédentes portant sur la question du marché du travail, nous avons insisté sur le besoin d'aider les individus à bien réagir aux changements et aux bouleversements provoqués par l'évolution économique, le marché du travail et la poussée technologique. À cette fin, les gouvernements peuvent fournir une aide financière directe, assurer la diffusion de l'information au sujet des nouvelles occasions qui se présentent et promouvoir la formation professionnelle.

La majeure partie de l'aide gouvernementale à la formation professionnelle a été consacrée à des programmes de formation offerts surtout dans les collèges d'enseignement général et professionnel (CEGEP) et les collèges communautaires. L'essentiel de la formation professionnelle s'effectue cependant au travail, sans l'aide gouvernementale. Les frais de ce genre de formation professionnelle sont assumés pour une bonne part par les employeurs sous forme d'une diminution temporaire de production, et par leurs employés, sous la forme d'une diminution temporaire de revenus. Quelle devrait donc être la juste proportion entre l'apprentissage en milieu de travail et la formation dans les institutions d'enseignement professionnel? Il n'existe pas de réponse catégorique à cette question, mais on aurait avantage à délaissier quelque peu la formation dans les institutions d'enseignement professionnel en faveur de l'apprentissage en milieu de travail. Heureusement, les politiques fédérales sont déjà orientées dans cette voie.

Il faut également poser d'autres questions vitales qui, si possible, méritent une réponse. Quels sont les niveaux de formation requis? Jusqu'à quel point cette formation devrait-elle être spécialisée et avancée? Quel est l'équilibre souhaitable entre la formation reçue pendant la jeunesse et celle acquise plus tard dans la vie?

Nous avons soulevé la question du niveau de spécialisation et de perfectionnement au chapitre de l'enseignement postsecondaire. Nous y avons noté que la preuve n'est pas faite que l'évolution technologique et économique nécessitera une main-d'œuvre hautement spécialisée. Il semble plutôt que les aptitudes requises de notre main-d'œuvre d'ici la fin du siècle porteront sur sa répartition dans tel et tel domaine, mais non véritablement sur son niveau de perfectionnement. Il n'y a aucun doute, cependant, que les Canadiens doivent s'attendre à un accroissement généralisé et continu des niveaux d'instruction dans notre société et qu'ils doivent s'y préparer.

Nous avons déjà constaté dans ce *Rapport*, à de nombreux autres titres, que les conditions économiques nous imposeront de faire face à une évolution importante et rapide, et qu'il en sera de même pour les possibilités qui s'offriront à notre main-d'œuvre. Cette réalité, appliquée à l'enseignement postsecondaire, milite en faveur d'une approche généraliste forte et vigoureuse, qui comporte une certaine spécialisation pour quelques-uns. Quand on envisage la formation professionnelle, on arrive à une conclusion assez différente : il semble en effet alors nécessaire d'offrir aux travailleurs un apprentissage spécialisé qui comprendra plusieurs étapes dans la carrière d'un travailleur. Les commissaires sont donc d'avis que les deux paliers de

gouvernement, ainsi que le secteur privé, doivent à l'avenir s'efforcer de consacrer une partie plus importante des ressources à la formation professionnelle des Canadiens.

La formation professionnelle dans les établissements d'enseignement

Le gouvernement fédéral, en vertu de la *Loi sur la formation professionnelle des adultes* (LFPA) de 1966, et plus tard de la *Loi nationale sur la formation* de 1982, a subventionné une partie notable de la formation professionnelle dispensée dans les établissements d'enseignement au Canada. En vertu de la LFPA, le gouvernement fédéral assure la formation professionnelle de Canadiens qui n'avaient pas fréquenté un établissement d'enseignement depuis au moins 12 mois; les cours donnés dans les établissements provinciaux, surtout les collèges communautaires, ne devaient pas durer plus d'un an. Chaque province a disposé, après 1974, d'un minimum garanti de fonds indexé à l'indice des prix de l'éducation de Statistique Canada. Dans le cadre de la *Loi nationale sur la formation*, le Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada (PFMC) est remplacé par le Programme national de formation (PNF) qui offre une plus grande flexibilité pour la formation dans les établissements d'enseignement.

Jusqu'à l'entrée en vigueur du Programme national de formation (PNF), en 1982, le fédéral a réagi aux critiques à l'égard du PFMC principalement de deux façons. Tout d'abord, on a pris la décision de diminuer la proportion de stagiaires du PFMC inscrits aux cours de faible niveau du Programme de formation de base en vue d'une spécialisation (PFBS). De plus, le nombre de stagiaires du PFMC par rapport aux stagiaires dans l'industrie a diminué de façon continue. Il y a donc eu un renversement de la distribution des ressources du niveau inférieur au niveau supérieur de spécialisation et une emphase sur la formation dans les établissements à la formation dans l'industrie.

La *Loi nationale sur la formation* (LNF) de 1982 a modifié de façon notable la formation professionnelle dans les établissements d'enseignement. Ainsi, si l'on manque de main-d'œuvre qualifiée ou si un stagiaire n'a pas d'autres possibilités d'acquérir des compétences données, il peut s'inscrire à ces cours de formation sans devoir attendre un an complet après la fin de ses études. À l'avenir, la formation professionnelle peut servir de transition entre l'école et le travail. De plus, dans les domaines plus spécialisés, la durée maximum des cours est passée de 12 à 24 mois. On dispose également maintenant d'une aide financière plus élevée pour encourager les apprentis mis à pied à poursuivre leur formation professionnelle et les travailleurs mis à pied à se recycler dans les secteurs en demande. Dans un même temps, on a recours aux prestations accrues d'assurance-chômage pour remplacer les allocations versées pour des cours de faible niveau.

Le Programme national de formation va plus loin avec la mise en place d'un nouveau système pour la répartition générale des ressources de formation: le Système de projection occupationnelle du Canada (SPOC). Ce

système informatisé utilise les prévisions sur l'offre et la demande par profession à partir des renseignements fournis par les employeurs, les syndicats, les gouvernements et les établissements d'enseignement pour regrouper les projections en une liste détaillée d'activités professionnelles. Les utilisateurs ont accès au système au moyen d'ordinateurs et peuvent combiner les renseignements fournis par celui-ci avec d'autres sources de renseignements accessibles pour planifier leur carrière ou leur formation. Les professions dont la demande est excédentaire, que ce soit au niveau national ou régional, seront désignées « professions nationales » et on leur affectera prioritairement des ressources de formation professionnelle.

Les particuliers cherchant à planifier leur carrière pourraient avoir davantage accès, à l'avenir, à des systèmes comme le SPOC. Il faut toutefois savoir que, dans le passé, les tentatives de préciser la demande future par profession n'ont pas été très fructueuses, ni au Canada, ni dans les autres pays. Il peut même être dommageable d'utiliser des systèmes de planification utilisant des sources trop diverses, car les carrières en demande aujourd'hui peuvent demain devenir encombrées, si tous puisent aux mêmes sources de renseignements.

La formation en milieu de travail

Même si nous ne disposons d'aucun moyen précis d'évaluer les frais de formation en milieu de travail, certains prétendent que ces frais sont aussi élevés que ceux de l'enseignement traditionnel, notamment dans le cas des travailleurs de sexe masculin. Il y a eu récemment un accroissement du soutien gouvernemental dans ce secteur particulier de notre système de formation professionnelle. L'une des raisons a été la déception causée par les résultats de la formation professionnelle dans les établissements d'enseignement dans les années 1960 et 1970. Plus récemment, on a souvent manqué d'un certain nombre de travailleurs qualifiés dans certains domaines (machinistes, mécaniciens de machinerie et outilleurs, par exemple). On a alors craint que l'industrie, sans assistance, soit incapable de recycler les travailleurs pour s'adapter rapidement à l'évolution technologique des années 1980. D'où l'intérêt plus marqué du public pour la formation professionnelle.

Il y a eu au cours des années 1970, et jusqu'aux années 1980, un déplacement graduel des ressources fédérales destinées aux établissements de formation professionnelle au profit des subventions à la formation en milieu de travail. On a mis en place des programmes spécialement conçus pour pallier le manque apparent de main-d'œuvre dans certaines occupations. Enfin, divers programmes de subvention des salaires ont fait leur apparition. Ils contribuent à la formation professionnelle en aidant les jeunes et certains autres groupes bien définis, à obtenir des emplois qui leur permettront d'avoir accès au marché du travail.

Les gouvernements provinciaux ont également mis en place des programmes de subvention des salaires pour encourager la formation en milieu de travail. C'est ainsi que le programme Accès carrière de l'Ontario permet à des chômeurs de 16 à 24 ans de faire des stages pouvant durer 16 semaines sans

coût pour l'employeur. Les stagiaires reçoivent une allocation de formation (en fait, une subvention au lieu d'un salaire) de 100 dollars par semaine. Une autre formule, le Programme ontarien d'incitation à la formation (POIF), assure le versement à l'employeur et à l'employé de 1 000 dollars quand ce dernier suit un cours de formation en milieu de travail pendant une année entière au service du même employeur.

Même s'il est évident que le but du déplacement des ressources dans les établissements de formation professionnelle en faveur de la formation en milieu de travail est de tirer parti des possibilités d'apprentissage sur le tas, on a dit que le mode de fonctionnement des programmes fédéraux actuels limite ces possibilités. Ces programmes accordent des subventions salariales et une aide financière aux employeurs afin de couvrir les dépenses d'apprentissage. Cette aide ne s'applique qu'à un enseignement traditionnel, c'est-à-dire à des « classes » de formation au sein de l'entreprise et non aux frais d'apprentissage sur les lieux de travail. Il est possible que cette forme d'aide soit moins efficace que les paiements forfaitaires, prévus dans certains programmes provinciaux, qui donnent aux employeurs le loisir de proposer d'autres méthodes de formation.

Finalement, on a souvent prétendu que le transfert des ressources destinées à la formation professionnelle dans les établissements en faveur de la formation en milieu de travail représente une modification majeure de l'objectif et des effets probables de l'aide fédérale pour la formation professionnelle. Il en est de même des objectifs de la *Loi nationale sur la formation professionnelle*, qui consiste à s'intéresser surtout à la formation professionnelle apte à satisfaire les emplois très en demande. De nombreux analystes pensent que les objectifs qui visent à la répartition, telles les compensations à maintenir en regard des variations régionales des taux de chômage, arrivent maintenant au second rang. La notion d'efficacité les détrônerait, de telle sorte que les ressources seraient affectées aux domaines qui produisent les plus fortes augmentations pour chaque dollar investi dans la formation professionnelle. Cette façon de voir est conforme à celle que les commissaires ont adoptée dans ce rapport. En général, nous croyons que les objectifs qui visent à répartir les avantages devraient se poursuivre dans le cadre de programmes qui se proposent précisément d'assurer la sécurité du revenu. Dans ce contexte, les programmes de formation professionnelle devraient, autant que faire se peut, tendre à améliorer l'efficacité de la main-d'œuvre.

Les grandes lignes définies dans la *Loi nationale sur la formation*, dans les ententes paraphées qui en découlent, et l'intérêt croissant accordé à la formation en milieu de travail semblent donc bien convenir à la situation. Aussi, les commissaires ne recommandent-ils aucune modification particulière d'orientation. Un système aussi vaste et complexe que celui administré par la *Loi nationale sur la formation* est soumis à une grande force d'inertie et l'évolution ne se produit que lentement et non sans difficulté. Les gouvernements fédéral et provinciaux devront donc en tenir compte et faire tout en leur possible pour continuer dans la bonne voie.

La formation professionnelle pour les « décrocheurs »

Les gouvernements canadiens ont accordé beaucoup d'attention à l'enseignement dans les établissements d'enseignement et aux programmes de formation professionnelle. Mais ils se sont dans le passé moins intéressés à la formation en milieu de travail et à la formation professionnelle hors des établissements destinés aux décrocheurs. Les commissaires partagent généralement l'opinion de la présidente du *Toronto Board of Education*, qui a affirmé ce qui suit lors des audiences :

Ce que nous faisons, je crois, est de nous engager, à l'aide d'une importante politique d'intérêt public envers ces étudiants pour lesquels le passage à l'âge adulte s'effectue au sein du secteur de l'enseignement postsecondaire, qu'il s'agisse d'universités ou de collèges. Ce que nous ne réussissons pas, je crois—et, notre bilan est accablant à cet égard—est de nous occuper du processus de transition de ces étudiants qui choisissent de quitter l'école, soit avant soit immédiatement après avoir obtenu leur diplôme d'études secondaires.

(Penny Moss, transcription, vol. 13, Toronto, le 26 juin 1984, p. 3245.)

En réalité, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont déjà entrepris de s'attaquer à cette question. On a augmenté l'aide aux programmes de formation industrielle et les programmes de versement de subventions aux salaires ont pris de l'ampleur de manière à permettre aux jeunes d'obtenir des emplois. Le gouvernement fédéral, dans le cadre du Programme national de formation, a également commencé à accroître, en faveur de la formation industrielle et l'apprentissage, son aide dont une partie est consacrée aux nouveaux employés sur le marché du travail. Il a également permis, pour la première fois, aux décrocheurs de bénéficier directement des programmes de formation professionnelle autres que l'apprentissage sans qu'il leur soit nécessaire d'avoir travaillé pendant un an. Il reste que la grande majorité de ceux qui arrivent sur le marché du travail, directement de l'école, ne reçoivent du gouvernement aucune aide à la formation.

Afin d'inciter les décrocheurs à suivre des stages de formation en milieu de travail, on pourrait élargir les programmes actuels à l'intention de ces jeunes, notamment dans le domaine de l'apprentissage. On pourrait les encourager à participer dans une plus grande mesure à la formation professionnelle dans les établissements d'enseignement et on pourrait consacrer davantage de fonds aux programmes de subventions aux salaires afin de faciliter l'accès à une carrière. Les programmes de formation dans les établissements présentent l'inconvénient de substituer un enseignement traditionnel à la formation sur le tas, qui, elle, peut s'avérer plus productive. De plus, l'approche est sélective : une minorité de décrocheurs reçoit une aide substantielle alors que la majorité doit se débrouiller par elle-même. Ce genre de programme accroît aussi le risque que l'aide du gouvernement incite les jeunes à encombrer les professions en forte demande alors qu'il serait souhaitable que leur choix s'oriente vers un éventail plus étendu d'emplois.

En raison des inconvénients qui découlent d'une forme d'aide sélective à la formation professionnelle pour les décrocheurs, il peut s'avérer souhaitable d'étudier un plan « universel ». Les systèmes ouest-allemand et britannique

nous donnent des exemples de ces genres de programmes. En Allemagne de l'Ouest, tous les jeunes, entre 15 et 18 ans, qui ne sont pas inscrits aux écoles ordinaires ou dans des établissements d'enseignement postsecondaire suivent une forme quelconque de formation professionnelle. Certains genres de formation professionnelle sont assurés par des organisations gouvernementales, alors que d'autres le sont par des entreprises sous la forme de programmes d'apprentissage. Ces formules présentent des avantages. Elles peuvent, par exemple, réduire le besoin de formation professionnelle de « rattrapage » qui coûte tellement au Canada, grâce à des ententes qui assurent tôt une formation professionnelle convenable. Mais, ce sont là des solutions fort coûteuses. Il faudrait en étudier de moins onéreuses.

Une recommandation d'ordre général consisterait à accorder des subventions aux salaires qui soient inversement proportionnelles à l'âge des jeunes travailleurs. Un programme pourrait ainsi prévoir un versement de 1,50 dollar l'heure à l'âge de 15 ans, de 1,00 dollar l'heure de 16 à 17 ans, etc. Il y a eu un précédent de ce genre dans le cas du crédit d'impôt à l'emploi, qui est apparu dans l'impôt des sociétés en 1978. Ce crédit offre une subvention au salaire de 1,50 dollar l'heure (plus élevé dans les régions désignées) qui s'applique aux nouveaux employés à temps plein embauchés pour au moins trois mois. Certains prétendent que semblable mesure conduirait simplement à plus d'emplois sans avenir pour les jeunes, les emplois ainsi subventionnés ne s'accompagnant pas nécessairement de formation professionnelle. Une partie des subventions servirait sans aucun doute à maintenir de tels emplois. Il faut cependant jauger cet inconvénient en regard des avantages de cette mesure. Parmi ceux-ci, on relève une diminution du chômage des jeunes et un accroissement de la formation professionnelle en milieu de travail. Le recours aux subventions s'avère particulièrement utile quand il faut corriger des situations où le salaire minimum réduit de façon accentuée la formation en milieu de travail pour les travailleurs qui se situent dans la couche d'âge cible. Une subvention générale aurait, dans une certaine mesure, les mêmes effets, mais elle ne comporterait pas d'avantage en faveur de ceux qui viennent d'arriver sur le marché du travail.

Dans un monde non soumis aux contraintes budgétaires, les commissaires recommanderaient un programme de stimulants généralisés du type allemand. En raison des inévitables contraintes budgétaires, nous recommandons la remise en vigueur du Programme de crédit d'impôt à l'emploi de 1978, qui s'adressait aux jeunes et l'élimination graduelle de toutes formes de création directe d'emplois à l'intention des jeunes. Ce programme de crédit d'impôt devrait également être accessible aux femmes qui débutent sur le marché du travail et à celles qui y retournent après l'avoir quitté pour des raisons d'ordre familial. Il faudrait, lors de son entrée en vigueur, procéder à l'évaluation de ce programme pour s'assurer qu'il ne provoque pas un déplacement de travailleurs dans des limites inacceptables.

Le recyclage et les congés d'étude payés

Nous croyons que l'un des mérites de notre époque est de reconnaître que, l'enseignement n'est pas une valeur que l'on puisse ajouter ou retrancher de la

vie de la nation. L'enseignement est plutôt une façon de vivre, au sein de la collectivité, un continuum d'expériences qui embrasse la formation préscolaire, primaire, secondaire et supérieure, l'éducation permanente, selon l'heureuse expression de nos collègues de langue française. L'enseignement doit devenir une activité qui se poursuit tout au long d'une vie, c'est-à-dire « des expériences d'enseignement qui se poursuivent toute la vie, de sorte que les Canadiens puissent s'adapter à un monde qui évolue rapidement. » (David Johnston, transcription, vol. 1, Montréal, le 30 mai 1984, p. 20 – 21).

Les travaux de recherche de cette Commission ont démontré que le système fiscal traite de façon plus libérale la formation en milieu de travail que l'enseignement traditionnel à temps partiel ou à temps plein pour les travailleurs dans la force de l'âge et les Canadiens plus âgés. Si la technologie et l'économie évoluaient peu, cela ne serait pas grave. Après avoir reçu leur formation dans un cadre traditionnel dans leur jeune âge, les Canadiens obtiendraient les compétences générales et particulières dont ils ont besoin par la formation en milieu de travail. Le temps consacré à cette formation serait réduit jusqu'à un âge moyen, où les travailleurs tireraient parti des compétences accumulées et consacraient peu de temps à en acquérir d'autres. Dans ce cas, il ne faudrait pas se préoccuper du fait que les impôts et les subventions affectant les travailleurs bien rémunérés, dans la force de l'âge, découragent l'acquisition de connaissances dans un système d'enseignement traditionnel, par opposition à la formation en milieu de travail. Fort peu de travailleurs dans la force de l'âge souhaiteraient, de toute façon, retourner aux études.

Malheureusement, l'évolution de la structure du travail impose souvent le recyclage et le retour aux études au cours de l'existence. L'évolution qui se manifeste dans le travail peut rendre sans objet les compétences particulières d'un travailleur ou entraîner des possibilités nouvelles, non prévues au départ, pour l'investissement ou la main-d'œuvre. Si un travailleur n'est pas trop âgé, il est souvent avantageux pour lui de profiter de l'évolution technologique pour se recycler. Il peut même être rentable de se recycler à temps plein. On a formulé récemment deux recommandations en vue de venir en aide à l'enseignement aux adultes. Il s'agit d'un programme de prélèvement et de subventions semblable à celui qui fut en usage pendant un certain temps en Grande-Bretagne, au cours des années 1960 et 1970. Il s'agit, également, d'un congé de formation payé recommandé récemment dans *Apprendre : un défi pour la vie*, le rapport de la table ronde consultative nationale du Groupe de travail sur les congés pour perfectionnement¹.

Si les programmes des prélèvements et de subventions obtiennent l'appui de fervents défenseurs, de nombreux analystes ne s'en sont pas moins interrogés sur leur valeur. Le rapport de 1981 du Groupe de travail sur le développement des marchés du travail, de la Commission de l'emploi et de l'immigration, voit plusieurs problèmes inhérents à ce système.

Au début, ce système avait pour objectif de redistribuer les fonds (c'est-à-dire les coûts des compétences et de la formation transférables) des entreprises qui n'assurent pas elles-mêmes la formation mais recrutent des travailleurs compétents formés par d'autres, aux firmes qui dispensent réellement cette

formation. Cependant, en pratique, le système fonctionnait d'une telle façon qu'il redistribuait également les fonds pour d'autres raisons.

- Les entreprises qui appartiennent au même secteur et qui paient le même montant de prélèvements (le montant de leur liste de paye ou le nombre de leurs employés étant identique) récupéraient des montants des subventions dont les chiffres sont très différents, en raison de la variété des compétences qui œuvrent dans chaque entreprise. Cela influait sur la distribution des subventions de formation auxquelles les entreprises avaient droit.
- Les entreprises qui enregistraient de faibles taux de roulement au sein de leur personnel compétent et qui n'avaient pas vraiment besoin d'assurer la formation de nouveaux employés, ne récupéraient qu'une faible partie des prélèvements versés. Elles avaient l'impression de subventionner les entreprises les moins bien gérées possédant elles, un taux de roulement de personnel plus élevé, exigeant davantage de formation et requérant de ce fait des subventions plus importantes.
- Certaines entreprises très spécialisées, qui avaient orienté les programmes de formation sur leurs propres besoins, obtenaient un faible rendement de leurs prélèvements (sous forme de subventions). C'est que la formation qu'elles dispensaient ne satisfaisait pas aux exigences des organismes distribuant les subventions, les normes de formation étant celles de l'industrie en général.
- Certaines entreprises obtenaient un rendement élevé de leurs prélèvements parce qu'elles pouvaient mettre en place une « formation » qui satisfaisait aux exigences des organismes attribuant les subventions, même s'il n'y avait pas de besoin réel de formation. (En ce sens, un système conçu pour améliorer la répartition des ressources de formation favorisait en réalité une mauvaise répartition des ressources².)

Une autre recommandation importante faite récemment en faveur du recyclage consiste en un congé de formation rémunéré. Une telle modalité permettrait à chaque travailleur d'obtenir un congé d'étude payé au taux d'un jour d'absence pour chaque 30 jours travaillés. Les employeurs toucheraient des compensations sous forme de crédit d'impôt pour les coûts d'embauche des remplaçants. Cette recommandation de congés rémunérés, proposée dans *Apprendre : un défi pour la vie*, assurerait des subventions élevées pour une courte période. Ainsi, un employé ayant travaillé pendant cinq ans pourrait accumuler deux mois de congé. Pour les travailleurs ayant accès à des occasions satisfaisantes de recyclage, une telle période de temps serait insuffisante, alors qu'elle serait trop longue pour ceux qui n'y ont pas pleinement accès.

On a également proposé un troisième choix, le Régime enregistré d'épargne pour recyclage (REER) présenté dans *Le marché du travail dans les années 1980*, ou le Régime enregistré pour congé de formation (REECF) présenté dans Groupe de travail sur les congés pour perfectionnement³. Avec le REECF, les travailleurs orienteraient leurs épargnes vers le recyclage, de la même façon que le propriétaire éventuel peut maintenant épargner en vue d'acheter sa première maison. Chaque année, les contributions versées au régime, jusqu'à un certain plafond, pourraient réduire le revenu imposable sous forme d'une déduction fiscale. Quand, plus tard, le travailleur prendrait un congé de

recyclage, les économies déposées dans le REECF pourraient financer ses frais de scolarité et de formation.

Le système du REECF comporte des avantages intéressants par rapport au REER de *Apprendre : un défi pour la vie*. Le REECF accorde à peu près le bon niveau de subvention; il assure des taux marginaux d'imposition à peu près identiques avant et après la formation. On peut rendre ce système encore plus souple en permettant aux travailleurs en congé d'emprunter sur leur REECF, si des possibilités de formation ou de recyclage se présentent tout à coup avant qu'ils n'aient pu accumuler les fonds suffisants pour couvrir la totalité des frais de congé. Il semble donc que les REECF méritent qu'on leur prête une plus grande attention que celle qu'on leur a consacrée jusqu'à maintenant, car ils constituent un moyen possible d'accroître les stimulants aux travailleurs dans la force de l'âge qui souhaitent retourner aux études ou à des programmes d'apprentissage.

Notes

1. Gouvernement du Canada, Groupe de travail sur les congés de perfectionnement, *Apprendre : un défi pour la vie, Proposition pour combler le fossé entre le travail et la formation*, rapport au ministre de l'Emploi et de l'Immigration, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984.
2. Gouvernement du Canada, Commission de l'emploi et de l'immigration, *Le marché du travail dans les années 1980*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981, p. 225-226.
3. Consulter également Gouvernement du Canada, Groupe de travail sur les congés de perfectionnement, *Apprendre à gagner sa vie au Canada*, 2 volumes, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983.

Recommandations

L'enseignement postsecondaire

Plusieurs choix se présentent en ce qui a trait à l'éducation postsecondaire. Pour certains, le *statu quo* semble offrir un heureux mélange d'appui financier fédéral et de contrôle provincial. Pourtant, la majorité des intervenants qui ont comparu devant la Commission ne considéraient pas le *statu quo* comme acceptable. Les commissaires croient donc que des réformes doivent être envisagées, et qu'il convient à cette fin d'entamer immédiatement de sérieuses négociations fédérales-provinciales. Les pourparlers devront porter sur quatre grands sujets interdépendants : l'accessibilité, les niveaux de financement, la qualité du système, sa souplesse et son adaptabilité.

Les commissaires croient qu'on ne saurait s'autoriser de questions d'ordre financier pour priver des Canadiens qualifiés d'un enseignement postsecondaire. Nous approuvons donc le programme canadien des prêts aux étudiants et ses équivalents provinciaux. Nous recommandons de modifier la limite des prêts, en harmonie avec d'autres modifications de politiques que nous proposons, de façon à aplanir les obstacles financiers susceptibles d'exclure de l'enseignement des étudiants qualifiés mais sans moyens financiers. Toutefois, nous craignons que certains aspects du PCPE ne correspondent pas aux structures familiales actuellement en train de se préciser au Canada : plus particulièrement, la tendance des étudiants universitaires à devenir indépendants de leurs parents à un âge plus précoce, ou à prétendre l'être. Un système de remboursement des prêts en fonction du revenu remédierait en grande partie à ce problème en traitant tous les candidats sur un pied d'égalité et en évitant la nécessité d'enquêter sur le revenu des parents. On devrait considérer sérieusement cet aspect de la question au cours des négociations fédérales-provinciales que nous avons recommandées. Nous aimerions également mettre l'accent sur le maintien des bourses aux étudiants qui excellent, quel que soit le niveau de leur revenu, et sur les bourses destinées aux étudiants à revenu modique dont les notes sont supérieures à la moyenne et qui hésiteraient autrement à poursuivre leurs études ou n'en auraient pas les moyens.

Si les Canadiens considèrent que l'égalité et la souplesse de notre système d'enseignement et de formation professionnelle constituent l'un de nos soucis majeurs, et s'ils sont convaincus, comme le sont les commissaires, que l'injection de nouveaux fonds n'atténuera pas automatiquement ces problèmes, la Commission estime qu'il faudra alors envisager une série de réformes aptes à déboucher sur un système plus concurrentiel et adaptable. Le principal moyen de pression dont disposent les gouvernements en ce qui a trait au système d'études postsecondaires est financier. Il faudrait donc envisager les modifications financières suivantes :

- Le gouvernement fédéral devrait mettre un terme à la part des subventions consacrée aux études postsecondaires qu'il verse aux provinces au titre du Financement des programmes établis (FPE); il devrait la remplacer par des crédits d'impôt ou des subventions liés aux coûts de l'enseignement.

- Il faudrait encourager les gouvernements provinciaux à dé-réglementer la structure des frais de scolarité des établissements d'enseignement postsecondaire.
- Les provinces pourraient souhaiter envisager la modification du calcul des paiements qu'elles accordent aux établissements d'enseignement et adopter des chiffres constants de subventions par étudiant, qui seraient directement liés aux inscriptions, et qui ne feraient pas de distinction entre les divers programmes.
- L'étudiant devrait assumer une portion de ses frais de scolarité. Pour le reste, les crédits fédéraux devraient varier selon le montant des dépenses et des frais de scolarité, jusqu'à une certaine limite. Le montant de la subvention devrait varier uniquement en vue de correspondre aux frais et aux dépenses directement relatifs aux études, et il ne faudrait jamais essayer de diriger les étudiants vers des programmes « en demande » au moyen d'une structure variable de subventions.
- Une partie des subventions actuelles au titre du FPE devrait être réaffectée à des conseils qui accordent des bourses, comme le Conseil de recherches médicales, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie ou le Conseil de recherches en sciences humaines, ce qui devrait commencer à couvrir les frais généraux grâce à des subventions à la recherche.

Comme variante de cette approche, on pourrait envisager un autre système selon lequel des paiements beaucoup plus élevés seraient accordés aux étudiants des cycles supérieurs qu'aux étudiants du premier cycle. Selon les calculs préliminaires des commissaires, des bourses pour les étudiants du premier cycle et pour ceux des collèges communautaires, s'élevant en moyenne à 1 500 dollars par an, pourraient s'accompagner de subventions de l'ordre de 7 000 dollars par an destinées aux étudiants des cycles supérieurs.

La recommandation des commissaires, relative au financement direct des étudiants, cadre aussi bien avec l'accroissement du financement du secteur de l'enseignement qu'avec une diminution de ce financement. Si les Canadiens sont persuadés que le principal problème du système des EPS réside dans l'insuffisance de son financement, que le mode actuel de transfert de fonds entre gouvernements ne présente pas de problème, et que les gouvernements provinciaux ont réduit leurs subventions aux maisons d'enseignement surtout à cause de la formule de financement FPE, alors il faudra envisager d'autres choix. Parmi ceux-ci :

- Un retour à la formule de financement antérieure au FPE.
- La provision par le gouvernement fédéral d'un montant égal au financement des provinces « à partir de leurs propres ressources », abstraction faite du transfert de points d'impôt en vertu du FPE.
- Le blocage des contributions fédérales *de base* à leurs niveaux actuels ou légèrement inférieurs, avec une participation fédérale-provinciale, à parts égales, à l'amortissement de la croissance des dépenses provinciales en matière d'études postsecondaires.

Des variantes de ce dernier choix pourraient consister soit à orienter l'accroissement des subventions fédérales intégralement vers le financement

de la recherche universitaire, soit à en consacrer la moitié à l'augmentation du financement de la recherche, et l'autre moitié au co-financement provincial-fédéral (25/75) de l'accroissement du financement provincial de l'enseignement postsecondaire (EPS).

Parmi tous les choix ci-dessus, les commissaires recommandent que l'on étudie le plus sérieusement les variantes de subventions directes à l'étudiant comme base à l'aide fédérale aux études postsecondaires. Nous croyons en outre que si les transferts entre gouvernements demeuraient le mode privilégié de financement, il faudrait alors sérieusement envisager de bloquer la contribution fédérale de base. Il faudrait également diviser de manière égale les montants accrus entre la recherche et un fonds consacré à absorber l'augmentation des contributions provinciales aux maisons d'enseignement postsecondaire sur une base de co-participation provinciale-fédérale (25/75).

Autres programmes d'enseignement et de formation professionnelle

En ce qui a trait à l'enseignement primaire et secondaire, les commissaires recommandent que :

- Le secteur privé prenne l'initiative de créer une commission nationale indépendante pour contrôler la qualité et les normes de l'éducation primaire et secondaire, et pour entreprendre et homologuer la recherche dans les domaines connexes.

En matière de formation, les commissaires recommandent que :

- Le travail se poursuive selon les orientations établies par la *Loi sur la formation nationale*, en insistant particulièrement sur les programmes de formation sur le tas et de formation reliée à l'emploi.
- Les nouveaux arrivés sur le marché du travail, qui n'ont pas bénéficié d'autres types de formation professionnelle ou d'études postsecondaires, puissent bénéficier d'une subvention salariale spéciale. Ce complément s'adresserait normalement aux jeunes de 15 à 18 ans, ainsi qu'aux personnes qui retournent sur le marché du travail au terme d'une absence pour raisons familiales. Le complément pourrait être financé à même l'élimination d'autres programmes de création d'emplois pour les jeunes.
- L'on autorise la création, en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, d'un régime enregistré d'épargne pour congé d'études (REECE), que les travailleurs pourront utiliser en vue de financer leurs frais de formation. Il faudra soigneusement sélectionner les genres de programmes admissibles au REECE et envisager la possibilité d'imposer certains critères de rendement, tel que le parachèvement du programme.



Régime de sécurité du revenu

- Vue d'ensemble** 849
 - Objectifs* 851
 - Réalisation des objectifs : conception des programmes* 852
 - Revenu suffisant* 852
 - Stabilité du revenu* 852
 - Justice* 853
 - Incentives et possibilités* 854
 - Sensibilité aux variations du revenu* 854
 - Accessibilité* 854
 - Prévention des abus* 855
 - Respect de la dignité des bénéficiaires* 856
 - Facilité et économie de mise en œuvre* 856
- Le régime actuel** 856
 - Établissement de catégories et encouragements : bénéficiaires aptes et inaptes au travail* 857
 - Mécanismes de prestation : universalité et sélectivité* 858
 - Régime fiscal et transferts* 860
 - Résumé : critiques et préoccupations d'ordre général* 862
- Réforme du régime** 863
 - Réformes partielles* 864
 - Politique de pensions et situation des personnes âgées* 864
 - Régime d'aide à la famille* 867
 - Assistance sociale et Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)* 873
 - Réforme globale :*
 - Régime universel de sécurité du revenu (RUSR)* 875
 - Mise en œuvre des réformes* 883
 - Recommandations* 884
 - Note* 885



Régime de sécurité du revenu

Vue d'ensemble

Le régime de sécurité du revenu est constitué au Canada par un ensemble complexe de programmes fédéraux, provinciaux et municipaux qui comprennent l'assurance sociale, les dépenses directes de l'État et les dépenses fiscales. Les principaux éléments du régime, avec leurs dépenses brutes prévues pour 1984-1985, sont l'assurance-chômage (11,6 milliards de dollars), la sécurité de la vieillesse (11,4 milliards de dollars), les exemptions fiscales relatives aux pensions (7,6 milliards de dollars), l'assistance sociale (6,6 milliards de dollars), les allocations familiales (2,4 milliards de dollars), les exemptions fiscales pour les enfants à charge (1,4 milliard de dollars), le crédit d'impôt pour enfants (1,1 milliard de dollars) et l'exemption de personne mariée (2 milliards de dollars). On y inclut aussi parfois l'exemption personnelle du régime fiscal des particuliers (14 milliards de dollars). Bien d'autres programmes tels que les allocations aux anciens combattants, les indemnités de formation professionnelle et l'aide sociale aux autochtones pourraient y être ajoutés. Une liste complète figure au tableau 19-1.

Exception faite de l'exemption personnelle, l'ensemble constitué par les dépenses fiscales, les paiements du compte de l'assurance-chômage et les transferts directs des gouvernements fédéral et provinciaux s'élevait à plus de 60 milliards de dollars en 1984-1985. Comme ils s'élèvent à plus de 13 pour cent du produit national brut (PNB) du Canada, les programmes de sécurité du revenu exercent de toute évidence des répercussions très importantes au niveau macro-économique. La Commission a traité de ces répercussions et de l'assurance-chômage ailleurs dans son Rapport; elle s'intéressera donc ici à la conception des autres programmes de sécurité du revenu. Elle est en effet persuadée que la conception des programmes a des effets aussi importants que les dépenses globales qui y sont consacrées.

TABEAU 19-1 Prévisions budgétaires des programmes publics de sécurité sociale au Canada en 1984-1985

Groupes visés	Dépenses		Nombre de personnes (milliers)
	Fédérales (milliards de dollars)	Provinciales	
Pauvres			
Régime d'assistance publique du Canada	4,1	4,1	3 000
Crédits d'impôt provinciaux	—	1,6	107
Allocations aux anciens combattants	0,5	—	—
Aide sociale aux Indiens	0,2	—	—
Supplément de revenu garanti et allocation au conjoint	3,1	—	1 440
Crédit d'impôt pour enfants	1,1	—	5 000
Logement social	<u>1,1</u>	—	—
Total	10,1	5,7	
Familles			
Déduction pour frais de garde d'enfants	0,1	0,0	370
Allocations familiales	2,4	—	370
Exemption fiscale pour enfants	0,9	0,5	6 600
Exemption de personne mariée et équivalent	<u>1,4</u>	<u>0,6</u>	3 230
Total	4,8	1,1	
Aide à l'emploi			
Assurance-chômage	11,6 ^a	—	3 200 ^a
Indemnités de formation	0,1	0,1	64
Indemnités d'accidents du travail	—	1,6	620
Déduction pour frais liés à un emploi	<u>0,8</u>	<u>0,4</u>	—
Total	12,5	2,1	
Personnes âgées			
RPC-RRQ	4,4(RPC)	1,6	2 330
SV	8,3	—	2 700
Déductions REER, REP, RPC-RRQ	4,7	2,3	—
Exemption pour personne âgée	0,3	0,2	0
Déduction pour pension	0,1	—	903
Pensions d'anciens combattants	<u>0,7</u>	—	655
Total	18,5	4,1	
Total - Sécurité du revenu	45,9	13,0	
Total général	61,6		

Source : Calculs fournis par le Département d'État au développement national, établis à partir des prévisions pour 1984-1985 et des Finances nationales.

a) Chiffres provisoires pour 1984-1985.

La Commission estime qu'un réexamen des programmes de sécurité du revenu au Canada est un complément indispensable aux recommandations préconisées dans les autres parties du Rapport. Les programmes publics de sécurité du revenu occupent une place fondamentale dans le consensus social qui permet aux Canadiens de vivre ensemble. Ils traduisent, mieux peut-être que toute autre activité collective, notre attachement aux valeurs de justice, de sécurité et de partage. Ils devraient nous mettre en mesure de mieux saisir les occasions qui se présentent, ainsi que de prendre en charge nos propres besoins, dans la mesure du possible. Ils apportent un soutien fondamental à des millions de Canadiens et une sécurité additionnelle à des millions d'autres. Nous ne pourrions croître et nous doter d'une société meilleure si nous ne veillons pas à ce que ces programmes soient à la fois efficaces et justes.

Les changements proposés en d'autres chapitres par la Commission exigeront des adaptations importantes et parfois pénibles, dont des millions de Canadiens ressentiront les effets. Un grand nombre y gagnera à court terme et la majorité en profitera à long terme. Ceux et celles d'entre nous qui vivent les effets des transformations économiques doivent bénéficier d'une protection et d'une sécurité convenables qui les incitent en même temps à saisir les occasions qui se présentent. Les avantages que nous laissons espérer la croissance économique doivent être partagés avec ceux qui ont de toute façon besoin d'un complément de revenu et qu'une assistance généreuse aidera à vivre dans la sécurité et la dignité.

Objectifs

Comme nous l'avons déjà indiqué, les programmes de sécurité du revenu s'inspirent au Canada de deux grands objectifs :

- partager nos ressources, afin d'assurer un revenu suffisant en regard des normes de la société;
- assurer dans une mesure convenable la sécurité ou la stabilité du revenu.

Les valeurs fondamentales exposées au début de ce chapitre se traduisent aussi par trois autres objectifs généraux :

- permettre aux personnes et aux familles placées dans des situations différentes et éprouvant des besoins différents de bénéficier d'un régime équitable;
- inciter la population à tirer parti des occasions qui se présentent;
- encourager les personnes à prendre en charge leur vie et leur subsistance, quand elles en ont la capacité;
- respecter la dignité personnelle des bénéficiaires.

Les programmes de sécurité du revenu en vigueur au Canada visent également, de façon explicite ou implicite, d'autres fins, notamment : le maintien d'un appui politique, la redistribution de fonds entre régions et le soutien aux jeunes ménages ainsi qu'aux familles ayant des enfants à charge. Ces objectifs n'étant pas tous compatibles entre eux, la conception des programmes de sécurité du revenu est forcément marquée au coin du compromis.

Des considérations administratives plus concrètes influent aussi de manière appréciable sur l'efficacité des programmes. Il faut notamment, au niveau de l'application :

- rendre les programmes sensibles aux variations de revenus;
- prévenir les abus possibles;
- inciter les bénéficiaires admissibles à se prévaloir au maximum des programmes;
- compter sur des programmes faciles et économiques à mettre en œuvre.

Réalisation des objectifs : conception des programmes

Revenu suffisant

Assurer un revenu suffisant à tous les citoyens, voilà peut-être le but lié le plus souvent aux régimes de sécurité du revenu à notre époque; à peu près tous les programmes de transfert visent cet objectif. Certains, comme les programmes d'assistance sociale, tiennent compte assez rigoureusement des besoins de la famille ou de l'individu pour déterminer les prestations. D'autres programmes, comme le crédit d'impôt pour enfants ou le Supplément de revenu garanti (SRG), n'évaluent les besoins qu'au moyen de déclarations du revenu. D'autres encore, comme l'assurance-chômage, le Régime de pensions du Canada (RPC) ou la Sécurité de la vieillesse (SV), reposent sur l'hypothèse que les besoins se manifesteront dans certaines situations comme la retraite, la vieillesse ou le chômage; ils offrent ainsi des prestations à tous les citoyens admissibles qui se trouvent dans cette situation. Les programmes de transfert qui visent uniquement à compléter les revenus trop faibles sont toutefois relativement peu nombreux. Font partie de ce groupe l'assistance sociale, le Supplément de revenu garanti (SRG), le crédit d'impôt pour enfants et les divers « compléments » provinciaux de la Sécurité de la vieillesse (SV) et du Supplément du revenu garanti (SRG).

Stabilité du revenu

Le deuxième grand objectif consiste à préserver la stabilité ou la continuité du revenu. Au Canada, divers programmes s'inspirent de cet objectif avec plus ou moins de succès, selon les cas. Comme à peu près tout le monde voit diminuer son revenu à la retraite, on atteint partiellement l'objectif de la stabilité du revenu en versant une prestation universelle, qui prend la forme de la Sécurité de la vieillesse (SV), à tous les Canadiens de plus de 65 ans. À la Sécurité de la vieillesse (SV), s'ajoutent maintenant les prestations du Régime de pension du Canada, dont peuvent bénéficier les travailleurs qui ont cotisé au régime. Les personnes admissibles commencent à recevoir des prestations du Régime de pensions du Canada (RPC) à leur retraite, si elles ont au moins 60 ans. Le Régime de pensions du Canada vise donc spécifiquement à assurer la stabilité du revenu, puisque les cotisations et prestations sont fonction du revenu salarial.

Il y a aussi, évidemment, diminution de revenu lorsqu'on perd son emploi; c'est cette cause d'instabilité du revenu que vise à pallier l'assurance-chômage. Lorsque la baisse de revenu est liée à un fait générateur précis comme la retraite, les cotisations peuvent s'établir uniquement en fonction du revenu, chaque bénéficiaire éventuel présentant le même « risque ». Par contre, quand la probabilité de diminution du revenu varie d'une personne à l'autre, le taux de cotisation devrait être établi, selon un principe strict d'assurance, en fonction du risque que se produise un fait donné (en l'occurrence le chômage). À l'heure actuelle, cependant, les taux de prime d'assurance-chômage ne varient pas en fonction du risque, bien que ce dernier diffère d'un emploi à l'autre. Il ne s'agit donc pas d'un programme d'assurance sociale au sens strict du mot.

Justice

L'une des conditions, auxquelles doivent répondre tous les programmes de sécurité du revenu, est de produire un effet net qui soit juste. Cet effet net du régime de sécurité du revenu pour une personne ou une famille dépend du jeu conjugué des programmes de transfert et du régime fiscal. La justice revêt deux dimensions dans le domaine de la sécurité du revenu :

- la justice horizontale, qui veut que les personnes ou les familles soient traitées différemment par le régime fiscal et les programmes de transfert, selon les besoins divers inhérents à leur situation ou à leurs caractéristiques particulières;
- la justice verticale qui veut que les personnes et familles, dont les revenus sont différents, mais dont la situation ou les caractéristiques sont similaires, soient traitées en fonction de leur revenu.

Le programme d'allocations familiales, par exemple, est conçu de manière à ce que, pour un revenu donné, les familles ayant des enfants à charge, disposent de plus de ressources que celles qui n'en ont pas, contribuant ainsi à la justice horizontale. Par contre, le crédit d'impôt pour enfants bénéficie davantage, pour un nombre d'enfants donné, aux familles à revenu inférieur qu'aux familles à revenu supérieur, contribuant ainsi à la justice verticale.

Les questions de justice peuvent devenir extrêmement complexes et, de par leur nature, font intervenir des jugements de valeur. Elles soulèvent ainsi bien des questions. Est-ce que le fait d'être propriétaire d'une maison, par exemple, accroît le revenu « réel » d'une personne âgée au point de justifier une réduction des transferts qui lui sont versés? Dans l'affirmative, quel est le revenu imputé qui correspond à la valeur de la maison? Quel soutien faut-il accorder aux familles ayant des enfants à charge, par rapport aux couples et aux particuliers qui disposent du même revenu mais n'ont pas d'enfants? Quel déboursé fiscal supplémentaire doit-on exiger de celui qui possède ou qui gagne plus que son voisin? Plus on veut accorder la conception des programmes à la justice, plus il faut tenir compte des caractéristiques des bénéficiaires. La recherche d'un degré élevé de justice, en particulier au niveau horizontal, oblige à confier de grands pouvoirs discrétionnaires aux fonctionnaires, ce qui entraîne des frais administratifs.

Incitations et possibilités

Les programmes de sécurité du revenu ne doivent pas faire en sorte que les particuliers ressentent peu d'incitation à améliorer leur sort et à se prendre en main. Ils doivent, par contre, tendre à accroître l'efficacité de la population active canadienne. Aussi les programmes doivent-ils être conçus de manière à inciter les bénéficiaires aptes à travailler à chercher un emploi, à participer à la formation professionnelle ou de perfectionnement, à exploiter les possibilités de mobilité professionnelle et géographique de même qu'à intervenir de façon régulière sur le marché du travail. Il faut aussi veiller à ce que les programmes de sécurité du revenu ne comportent pas d'encouragements qui nuisent à la formation des ménages ou à la structure familiale.

Sensibilité aux variations du revenu

Les programmes de sécurité du revenu doivent réagir avec une rapidité convenable aux variations de revenu. On peut juger que cette réaction doit être plus vive pour certains genres de revenus que pour d'autres, aussi bien en vue de contribuer à la souplesse du marché du travail que pour protéger les bénéficiaires contre de rudes épreuves. En règle générale, moins la cause de variation du revenu est prévisible, plus le programme doit pouvoir réagir rapidement.

Quelle doit être la sensibilité des programmes visant à fournir temporairement un revenu de remplacement en période de chômage involontaire? Quelles sommes devraient être versées aux bénéficiaires? Les réponses varient selon l'opinion qu'on se fait de la responsabilité qui revient à chacun d'épargner en prévision d'une réduction temporaire de revenu. Un programme très sensible aux variations récentes de revenu et qui prévoit des prestations élevées risque de réduire l'épargne personnelle et entraîne certainement des dépenses publiques plus élevées. Dans le même ordre d'idées, on peut se demander si les personnes, dont le revenu a diminué momentanément et qui retrouvent subséquemment leur train de vie habituel, ne devraient pas rembourser tout ou une partie des prestations reçues.

Accessibilité

Tout programme jugé utile doit pouvoir être facilement accessible à ceux et celles qui satisferont aux conditions d'admissibilité. Si l'accès aux programmes doit être contrôlé au moyen de barrières administratives ou discrétionnaires, c'est la structure même des prestations qui se trouve touchée, et les frais d'administration du programme deviennent excessifs. Les programmes universels de transfert présentent évidemment en général un taux d'utilisation extrêmement élevé, mais il devrait en être de même, idéalement, pour les programmes dits sélectifs ou « ciblés ». Les programmes sélectifs présentent un taux d'utilisation élevé lorsque les renseignements sont facilement accessibles, les formalités de demande peu complexes, les conditions faciles à satisfaire, les prestations sensibles aux variations de revenu et les obstacles administratifs inexistantes.

Prévention des abus

S'il convient, d'un côté, d'encourager les personnes admissibles à se prévaloir des programmes de sécurité du revenu, il faut, de l'autre côté, empêcher ceux qui n'y ont pas droit de les utiliser et les personnes admissibles d'obtenir des prestations trop élevées. Il est évidemment difficile d'évaluer les abus à l'endroit des programmes de sécurité du revenu, puisque, pour être commis, l'abus ne doit pas être décelé. Les estimations les plus élevées sont toutefois de l'ordre de 5 pour cent dans le cas de l'assistance sociale, un chiffre qui vaut probablement aussi pour l'assurance-chômage. Ce chiffre n'est selon toute probabilité pas supérieur aux estimations des abus commis par les particuliers et les sociétés à l'endroit du régime fiscal. De plus, il est presque impossible de frauder certains des principaux programmes de sécurité du revenu au Canada, comme les allocations familiales ou la Sécurité de la vieillesse (SV), dont les prestations dépendent uniquement de l'admissibilité, puisque cette dernière est manifestement très difficile à simuler.

Les abus commis à l'encontre des programmes de sécurité du revenu résultent bien souvent d'une conception fautive; on peut y remédier beaucoup plus facilement en corrigeant la structure du programme qu'en accroissant les effectifs d'inspection ou de vérification. Par exemple, la forme d'abus qui est de loin la plus courante dans le cas de l'assistance sociale est la non-déclaration de faibles sommes par les bénéficiaires. La Commission estime que quiconque est en mesure de gagner un revenu modique, afin de compléter ses prestations, devrait être vivement encouragé à le faire, même si le programme dans sa conception actuelle vise explicitement à décourager les initiatives de ce genre. En fait, l'assisté social qui arrive à se trouver un travail à temps partiel risque de subir une diminution strictement équivalente de ses prestations, abstraction faite d'une faible exemption au titre des frais liés à un emploi. La solution, selon nous, consiste non à renforcer l'appareil répressif, mais à modifier les dispositions du programme.

En vérité, une conception déficiente des programmes de sécurité du revenu risque d'être beaucoup plus coûteuse pour notre économie et pour le trésor public que tous les abus envisageables. Parmi les milliers de Canadiens, qui se prévalent actuellement de la facilité de rétablir leurs droits à l'assurance-chômage ou aux prestations accrues en fonction du taux régional de chômage, et parmi les entreprises qui emploient ces personnes, bien rares sont ceux qui abusent du programme, au sens véritable du terme. Par contre, ce profil d'utilisation du programme a pour effet de contribuer au maintien d'industries relativement peu efficaces, et c'est sous cet angle que le coût économique réel du programme est extrêmement élevé.

Quand le taux d'abus est faible, on peut se demander s'il vaut vraiment la peine de poursuivre les contrevenants. Déceler les abus coûte souvent aussi cher à l'État — sinon plus — que les abus eux-mêmes. Nous ne voulons pas dire que l'État devrait renoncer complètement à dissuader les personnes tentées d'abuser des programmes de bien-être social et qu'aucune sanction ne devrait s'appliquer. La crainte d'être découvert exerce certainement un puissant effet de dissuasion auquel les pouvoirs publics ne peuvent se permettre de renoncer. Il convient cependant de ne pas perdre de vue la rentabilité des mécanismes de lutte contre les abus.

Respect de la dignité des bénéficiaires

Les bénéficiaires effectifs ou éventuels des programmes de sécurité du revenu ne devraient pas être victimes de honte ni de harcèlement. Ce sont, en général, les programmes d'assurance sociale, de prestations universelles ou d'allègements fiscaux qui sont les moins dégradants pour les bénéficiaires. Étant donné que la plupart des prestataires aptes à l'emploi sont imprégnés de l'éthique du travail, on peut préserver leur dignité en les aidant par des programmes d'emploi ou un mécanisme d'assurance sociale financé par des primes; pour une personne apte à travailler, il est beaucoup plus honorable de bénéficier de l'assurance-chômage que d'être un assisté social. Les programmes sont aussi généralement plus acceptables si l'admissibilité est facile à établir, sans enquête approfondie sur la vie personnelle des demandeurs. Des formalités portant atteinte à la dignité des demandeurs leur ont été imposées dans le passé en raison des préoccupations du contribuable en ce qui concerne la nécessité du travail et des économies budgétaires. Il convient donc de répéter que, si l'on pouvait concevoir les programmes de manière à y incorporer indirectement les encouragements appropriés, il ne devrait pas être nécessaire de maintenir des mesures de contrôle semblables, qui sont coûteuses et peu appréciées.

Facilité et économie de mise en œuvre

Les programmes de sécurité du revenu devraient être aussi simples et économiques à mettre en œuvre que le permettent leurs autres objectifs. Ils ne devraient pas nécessiter une armée de fonctionnaires et des rayons entiers de guides décrivant les systèmes de prestation. De plus, l'établissement et le maintien de l'admissibilité ainsi que les taux de prestation devraient pouvoir être déterminés à l'aide de critères faciles à observer.

La Commission est cependant consciente que, même si l'on ne doit jamais perdre de vue ce principe de conception des programmes, il existe des facteurs qui entraînent une certaine complexité administrative. Les impératifs de justice dans la sélection des bénéficiaires imposent parfois des jugements complexes sur les similitudes ou les différences réelles entre des situations. De plus, comme un certain taux d'abus est inévitable, des mécanismes de contrôle restent nécessaires. Enfin, si bien conçu que soit un programme, il y a toujours des cas particuliers qui surviennent. Ces derniers justifient des dispositions spéciales, d'où une certaine complexité administrative.

Le régime actuel

À la lumière des normes que nous venons d'exposer, le régime actuel de sécurité du revenu au Canada présente des lacunes sérieuses. Cependant, avant de décrire ses imperfections, nous devons relever certaines des principales caractéristiques du système actuel.

Établissement de catégories et encouragements : bénéficiaires aptes et inaptes au travail

Le régime actuel de sécurité du revenu au Canada repose essentiellement sur l'établissement de catégories, les groupes ne participant pas normalement à la population active étant distingués de ceux qui se trouvent ou devraient se trouver sur le marché du travail. Sont actuellement classés dans la première catégorie les personnes âgées, les personnes handicapées et les chefs de familles monoparentales ayant de jeunes enfants. Ces omissions reflètent bien, probablement, les valeurs actuelles de la société canadienne et n'entraînent pas une trop grande complexité administrative. L'âge est très facile à déterminer pour les responsables du programme et très difficile à falsifier pour les demandeurs. L'invalidité ou les handicaps peuvent être évalués par des examens physiques et psychologiques, même s'il y a inévitablement des cas « tangents ». Dans le cas des chefs de familles monoparentales, par contre, l'aptitude au travail peut être évaluée différemment : pour une partie de l'opinion, l'enfant le plus jeune devrait être d'âge à fréquenter une garderie, tandis que pour d'autres on devrait aller jusqu'à l'âge scolaire ou même à un âge plus avancé; la décision dépend aussi de l'accessibilité et du coût des garderies. Peu importent les différents points de vue exprimés, il est possible d'établir des critères relativement clairs pour déterminer les chefs de familles monoparentales qui sont aptes ou inaptes au travail, même si les critères varient légèrement selon les lois des divers gouvernements.

L'une des questions les plus délicates auxquelles les Canadiens sont confrontés dans la réforme de la sécurité du revenu est de savoir s'il convient ou non de verser des prestations aux personnes aptes à travailler, en dehors de l'assurance-chômage. Ces prestations pourraient prendre diverses formes, par exemple celle d'un complément de revenu universel ou lié au travail pour les revenus peu élevés et des programmes d'emplois spéciaux dans le secteur public ou d'emplois subventionnés dans le secteur privé pour les travailleurs au chômage. Le principal argument susceptible de justifier le versement de certaines prestations aux personnes aptes à travailler est l'ampleur de leurs besoins. En 1985, plus d'un million de Canadiens font partie d'une famille qui tire au moins la moitié de son revenu du travail et où, pourtant, le revenu familial global est inférieur au seuil de pauvreté de Statistique Canada. Nombre de ces personnes s'en tireraient aussi bien, sinon mieux, financièrement en vivant de l'assistance sociale; le fait qu'elles continuent à travailler témoigne donc de leur ténacité et de leur attachement à la valeur du travail. Cependant, le moindre revers financier risque de les faire basculer dans les rangs des assistés sociaux.

Bien des raisons, qui tiennent tant à la justice qu'à l'économie, conduisent à envisager un accroissement de l'aide aux faibles revenus au Canada. Il y a d'abord une raison humanitaire évidente, qui nous incite à pourvoir aux besoins de ces personnes par le partage. Là encore, plus d'un million d'enfants canadiens — un enfant sur cinq — font partie d'une famille à faible revenu, qui sont, pour la plupart, des familles dont les membres travaillent. Nous pouvons venir en aide à ces enfants maintenant ainsi qu'à tous les Canadiens, plus

tard, en assurant un meilleur niveau de vie à leur famille. De plus, nous stimulons notre économie en aidant les familles qui gagnent peu. Par la force des choses, elles dépenseront la quasi totalité de leurs revenus et ce, en achetant des biens et des services canadiens plutôt que des articles de luxe importés.

La Commission estime que, dans un régime idéal, les programmes seraient conçus de manière à fournir des prestations suffisantes, tant aux bénéficiaires aptes à travailler qu'aux prestataires inaptes à l'emploi; nous sommes convaincus qu'on peut y parvenir. Les personnes inaptes au travail, par exemple, ont besoin de prestations de base relativement élevées, les transferts constituant leur source essentielle de revenu. Dans leur cas, on pourrait maîtriser le coût des programmes en imposant un taux de réfaction (c'est-à-dire un pourcentage de réduction des prestations par dollar de revenu d'une autre source) relativement élevé mais non prohibitif, puisque l'incitation à travailler est moins importante pour les catégories de personnes que la société ne s'attend pas à voir sur le marché du travail à plein temps, que pour les personnes aptes au travail.

Les prestations destinées aux bénéficiaires aptes au travail qui possèdent un faible revenu pourraient comporter un taux de base moins élevé, ces personnes étant censées pouvoir tirer un revenu d'un emploi. Ces prestations devraient également se réduire à un rythme relativement faible à mesure que le revenu salarial augmenterait, de façon à ce que le taux effectif d'imposition des gagne-petit—taux produit par la combinaison de l'impôt direct et de la diminution des prestations—ne soit pas prohibitif. L'établissement de catégories de travailleurs permet ainsi d'obtenir plus facilement l'équilibre visé entre l'incitation au travail, la suffisance des prestations et l'économie des programmes publics.

Mécanismes de prestation : universalité et sélectivité

Le régime actuel comprend à la fois des prestations dites « universelles » et des prestations « sélectives ». Conformément aux conventions les plus généralement admises, nous qualifierons de sélectifs les programmes qui font intervenir un examen des besoins—habituellement établis en fonction du revenu et de la situation du bénéficiaire—*avant* le versement des prestations, ces dernières étant inversement proportionnelles au revenu du bénéficiaire. Nous qualifierons, par contre, d'universels les programmes qui accordent des prestations *brutes* égales à toutes les personnes qui présentent des caractéristiques données, quel que soit leur revenu. Au Canada, tous les programmes dits « universels » ont des prestations imposables. Cela veut dire que l'examen du revenu se produit, en fait, après le versement des prestations, par le biais du régime fiscal. Lorsque le taux marginal d'imposition normal n'est pas jugé suffisant, les prestations peuvent faire l'objet d'un mécanisme spécial de récupération fiscale; cela n'est cependant le cas d'aucun programme universel au Canada à l'heure actuelle. Par conséquent, on voit d'après cette définition qu'un programme universel peut être aussi redistributif, en fin de compte, qu'un programme sélectif et que, s'il entraîne des dépenses brutes plus élevées, il n'occasionne pas nécessairement des besoins budgétaires nets

supérieurs à ceux des programmes sélectifs. Tous les grands programmes de sécurité du revenu au Canada comportent des prestations qui varient en fonction du revenu avant ou après impôt.

Sur le plan strictement économique ou distributif, aucune des deux méthodes ne l'emporte nettement sur l'autre. Il s'agit essentiellement d'une question de conception des modalités de prestation. Cette conclusion diffère de l'opinion courante selon laquelle les programmes sélectifs seraient intrinsèquement plus efficaces, mieux orientés et moins coûteux que les programmes universels — opinion qui ne tient pas compte de l'interaction du régime fiscal avec les programmes de sécurité du revenu.

Les facteurs d'ordre économique ne permettant pas de trancher, le choix de la méthode de prestation doit être guidé par d'autres considérations. Les programmes universels sont habituellement supérieurs au plan de la facilité et des frais d'administration de même qu'à celui de la surveillance de leurs prescriptions. Mais ces avantages risquent d'être annulés par la complexité des mécanismes de récupération fiscale, qui deviennent nécessaires quand les taux marginaux d'imposition du barème normal sont jugés insuffisants. En fait, pour des prestations catégorielles spéciales, comme les indemnités d'invalidité partielle, il est souvent plus commode de procéder à l'examen du revenu avant le paiement, à l'aide d'une méthode sélective. La raison en est que, pour être efficace, un prélèvement doit s'intégrer aux retenues fiscales à la source, ce qui oblige les employeurs à connaître ceux de leurs travailleurs qui bénéficient des prestations catégorielles. Cette exigence accroît la complexité du système, elle entraîne des difficultés tout particulièrement lourdes pour les petites entreprises.

D'autres considérations militent en faveur des programmes universels. Les prestations universelles respectent davantage la dignité des bénéficiaires et les taux d'utilisation sont généralement plus élevés. Les bénéficiaires ne souffrent d'aucun retard dans l'instruction des demandes de prestations, ces dernières étant versées selon un processus continu. Les prestations nettes réagissent rapidement aux variations du revenu, puisque ce dernier fait l'objet d'un examen fréquent au moyen des retenues fiscales à la source. Bien entendu, les programmes sélectifs comportent eux aussi des avantages. Ils réduisent le coût apparent des programmes publics puisque, en faisant intervenir l'examen du revenu avant le versement des prestations, ils diminuent les décaissements. Ils évitent aussi parfois d'accroître la complexité du régime fiscal et, quand les pouvoirs publics veulent établir des mécanismes administratifs appropriés, on peut les adapter rapidement aux besoins des intéressés.

Les avantages et les inconvénients des programmes universels sur un plan plus strictement politique sont moins faciles à évaluer. Certains font valoir que les programmes universels accroissent la cohésion sociale et bénéficient d'un large appui de la population, les prestations brutes étant versées à un très grand nombre de gens. Pour d'autres, ces arguments étaient valables à l'époque où l'on acceptait, et même où l'on souhaitait, un secteur public omniprésent, mais les prestations universelles ont maintenant pour effet de rappeler régulièrement l'ampleur de l'administration publique à une classe moyenne qui n'est plus en faveur d'un État hypertrophié. Si la Commission est consciente que l'opinion publique est plus partagée qu'autrefois au sujet

du rôle de l'État, elle estime que, tout compte fait, les avantages de l'universalité pèsent plus lourd que ses inconvénients pour la plupart des programmes.

Cette analyse des principes de l'universalité et de la sélectivité vaut pour les programmes de soutien du revenu autres que l'assurance sociale. Cette dernière, dont relèvent le programme d'assurance-chômage et le Régime des pensions du Canada (RPC), s'inspire de considérations différentes qui imposent généralement un autre mécanisme de prestation. L'assurance sociale n'a pas un but essentiellement redistributif. Sous sa forme classique, elle constitue, comme son nom l'indique, un mécanisme d'assurance aux termes duquel les travailleurs et leurs employeurs versent des primes dont l'ensemble doit équivaloir aux versements *prévus* de prestations aux travailleurs. Ces derniers reçoivent les prestations lorsqu'ils satisfont à des conditions préétablies, par exemple quand ils perdent leur emploi ou arrivent à l'âge de la retraite; les prestations versées, au moins à concurrence d'un plafond, varient en fonction directe du revenu antérieur et sont imposables à titre de revenu.

Régime fiscal et transferts

Tout comme le régime actuel de soutien du revenu comprend à la fois des programmes universels et des programmes sélectifs, les mesures d'aide fiscale y coexistent avec les transferts directs. Nous étudierons le rapport entre le régime fiscal et les paiements de transfert au Canada en prenant pour exemple l'aide à la famille. Cette aide, également appelée « prestations à la famille » ou « au titre des enfants », est constituée d'exemptions fiscales, de crédits d'impôt et de prestations universelles ou « démosubventions ».

Les *exemptions* fiscales au titre des enfants remplissent une fonction de justice horizontale en permettant aux familles ayant des enfants à charge de payer un peu moins d'impôts et en faisant varier ces derniers en fonction de la dimension de la famille. Cependant, comme le barème d'imposition est progressif, les exemptions se traduisent par des économies d'impôt plus élevées pour les ménages à revenu supérieur, ce qui nuit à la justice verticale entre les familles.

Le *crédit* d'impôt remboursable pour enfants est un programme sélectif qui produit un effet nettement plus redistributif en réduisant les impôts ou en versant un remboursement aux familles à faible ou moyen revenu qui ont des enfants. C'est un exemple de crédit d'impôt dit « remboursable », dont peuvent bénéficier même les familles qui ne paient pas d'impôts. Le crédit d'impôt est établi de manière à ce que le taux maximal de prestations soit versé à toutes les familles ayant des enfants, dont le revenu annuel est inférieur à un plafond fixé (à l'heure actuelle, à un peu plus de 26 000 dollars); au-delà du plafond, les prestations sont réduites de 5 pour cent du revenu. Comme les prestations nettes sont plus élevées pour les familles à revenu modique, on dit que ce programme a des effets « progressifs » et contribue à la justice verticale entre les familles ayant des enfants. Ce programme est sélectif puisqu'on tient compte du revenu *avant* de calculer la prestation à verser.

À titre de « démosubventions » ou de prestations universelles, les allocations familiales sont versées à tous les foyers ayant des enfants à charge, sans égard à leur revenu, mais elles doivent être incluses dans le revenu imposable. Comme elles sont assujetties à l'impôt selon un barème progressif, les allocations familiales se traduisent par des prestations nettes plus faibles pour les familles à revenu supérieur, ce qui leur donne un effet modérément progressif.

Les trois dispositions prévues au titre des enfants à charge sont un microcosme du régime actuel de sécurité du revenu au Canada. Elles font intervenir trois différents mécanismes de prestation qui se distinguent par leurs effets distributifs. Leur interaction est extrêmement complexe, de sorte que les familles ont le plus grand mal à en discerner l'effet global. L'un des principaux éléments, l'exemption fiscale, est en fait très régressif.

Si nous ajoutons à ces trois mécanismes un autre élément de ce qu'on peut appeler « l'aide à la famille », on obtient un résultat global encore plus curieux. Le régime fiscal canadien accorde actuellement aux contribuables une « exemption de personne mariée » dont la valeur était de 3 470 dollars pour l'année d'imposition 1984. C'est une somme admise en déduction du revenu du conjoint qui est apparemment le seul dans une famille à gagner un revenu pour tenir compte du fait que l'autre conjoint est à sa charge. En 1917, date d'instauration de cette exemption, la société canadienne se composait en majeure partie de familles dont le mari travaillait à l'extérieur et la femme restait à la maison. L'exemption de personne mariée avait alors un effet positif; c'est cependant loin d'être le cas dans une société où environ 66 pour cent des femmes mariées sont sur le marché du travail. En effet, le second revenu de la famille (celui du conjoint) est alors imposé, à concurrence de 3 470 dollars, au taux marginal supérieur qui frappe le premier revenu; l'exemption personnelle qui s'applique au second revenu ne procurant qu'une compensation partielle. De plus, comme il s'agit d'une exemption et non d'un crédit d'impôt, cette disposition n'est d'aucune utilité aux familles vraiment pauvres dont le revenu n'est pas suffisamment élevé pour être imposable. Son coût se chiffrait à environ 1,4 milliard de dollars en 1984 pour le trésor fédéral et à 750 millions de dollars pour les provinces.

Quelques observations s'imposent enfin au sujet de l'exemption personnelle. En 1984, cette dernière permettait à chaque contribuable de déduire 3 970 dollars de son revenu imposable. Cette exemption a pour effet de relever le seuil d'imposition, permettant aux Canadiens à faible revenu de payer moins d'impôts. Cependant, si son objectif est d'apporter un soutien ou un allègement aux Canadiens, cette exemption a des effets plutôt négatifs. Elle se traduit, en effet, par un avantage effectif de près de 2 000 dollars pour les particuliers à revenu supérieur qui sont imposés à un taux marginal de 50 pour cent, tandis que sa valeur effective n'est que de 800 dollars pour les Canadiens à très faible revenu dont le taux marginal d'imposition est plutôt de l'ordre de 20 pour cent. Elle n'est absolument d'aucun secours aux Canadiens vraiment pauvres qui n'ont pas de revenu imposable. Elle coûte 9,4 milliards de dollars chaque année au trésor fédéral et 4,7 milliards de dollars aux provinces. Comme nous le verrons plus loin, on pourrait améliorer considérablement l'efficacité de l'exemption personnelle sur le plan de la

justice verticale en la transformant en crédit d'impôt remboursable – c'est-à-dire, en fait, en élément de revenu garanti.

Les mesures d'aide à la famille et à la personne ont, prises dans leur ensemble, un effet régressif. Cette conclusion n'apparaît cependant pas clairement si l'on n'examine pas l'interaction du régime fiscal et des programmes de transfert. Ce système, pris globalement, ne vient pas en aide autant qu'il le pourrait aux familles et aux personnes déshéritées qui en auraient vraiment besoin, et il accorde des prestations injustifiées aux salariés à revenu supérieur. Ainsi, par exemple, l'ensemble constitué par l'exemption personnelle, l'exemption de personne mariée, la déduction au titre des enfants et la déduction pour frais liés à un emploi, les allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfants, donne des prestations nettes d'environ 5 035 dollars par an à une famille à revenu unique de l'Ontario qui gagne 100 000 dollars et qui compte deux enfants. Cet ensemble de mesures ne rapporte par contre que 2 240 dollars net à une famille à revenu double dont le revenu salarial total est de 25 000 dollars et qui compte deux enfants. De plus, ce système produit un effet qui va à l'encontre de la participation au marché du travail d'un deuxième membre de la famille dont le revenu est inférieur, soit, en général, la femme. C'est là un exemple de programme fragmentaire mis en place à une époque où la structure de la population active, dont le modèle était la famille à revenu unique, était bien différente de ce qu'elle est aujourd'hui.

Résumé : critiques et préoccupations d'ordre général

Le régime actuel de sécurité du revenu au Canada fait l'objet de plusieurs critiques assez sérieuses. En résumé :

- Il est inefficace. Malgré les milliards de dollars dépensés, bien des Canadiens continuent de vivre dans la pauvreté, tandis que ceux qui ne sont pas pauvres reçoivent des prestations de sécurité du revenu.
- Il est trop complexe. Il y a trop de programmes et trop de fonctionnaires pour les administrer. Les Canadiens ont souvent du mal à savoir à quelles prestations ils ont droit et l'interaction des programmes se traduit souvent par des surprises désagréables pour les bénéficiaires.
- Il produit un effet contraire à l'incitation au travail et ce, pour trois raisons possibles : les prestations sont trop élevées dans le cas de certains bénéficiaires ou sont versées pendant trop longtemps. Le taux marginal d'imposition ou le taux de réduction du système est extrêmement élevé, dépassant parfois 100 pour cent. Il se peut que les prestations versées encouragent certains travailleurs à rester dans des industries improductives ou non concurrentielles et les dissuadent de chercher un meilleur emploi.
- Il est injuste. Comme il fait une large place aux exemptions fiscales, par opposition aux transferts directs ou aux crédits d'impôt, certaines familles à revenu élevé reçoivent plus de prestations que d'autres familles à faible revenu. Cette anomalie apparaît tout particulièrement lorsque l'on considère les dispositions fiscales et les programmes de transfert dans leur intégralité, compte tenu de tous les avantages fiscaux dont se prévalent généralement les Canadiens des classes moyennes et supérieures.

- Selon certains, ce régime ne pourra être maintenu en raison de l'évolution de la pyramide des âges au Canada, de la persistance prévue d'un chômage élevé et des effets négatifs que l'on prête aux changements démographiques.

En résumé, il ressort de ces considérations que le Régime de sécurité du revenu est entaché de graves défauts au Canada. Cette conclusion n'a rien d'étonnant, puisque les dispositions de ce régime ont été mises en place, selon les circonstances, parallèlement à des aménagements pas toujours coordonnés de la fiscalité des particuliers. Cet ensemble de dispositions convenait peut-être dans une certaine mesure à la société canadienne des années 1950, mais elle est beaucoup moins bien adaptée à notre situation en cette deuxième moitié des années 1980. La question n'est pas de savoir si une réforme est nécessaire, mais de déterminer l'ampleur et la rapidité de cette réforme.

Réforme du régime

Plusieurs éléments devraient faire partie du Régime de sécurité du revenu au Canada afin de l'améliorer. À la lumière des considérations précédentes, on devrait viser à :

- mieux faire correspondre les prestations aux besoins;
- offrir aux Canadiens de meilleures incitations au travail, à la formation professionnelle ou à l'enseignement;
- simplifier le système pour le rendre plus compréhensible;
- mieux intégrer les dispositions fiscales, les mécanismes de transfert et les programmes d'assurance sociale;
- élaborer un système facile à administrer;
- préserver la dignité de la personne;
- réagir rapidement aux changements de situation.

La Commission n'a pas inclus la réduction des coûts dans cette liste. Il est possible qu'un régime rationnel conforme aux propositions précédentes revienne un peu moins cher que le système actuel, mais il ne faut pas oublier que beaucoup de Canadiens ont bel et bien besoin d'une aide. En outre, comme nous l'avons indiqué, tout en prenant acte des problèmes budgétaires qui existent à court terme, nous n'avons aucune crainte quant à notre capacité future de maintenir nos programmes de transfert et ne pensons pas que ces difficultés budgétaires à court terme doivent être réglées par une forte réduction des ressources redistribuées au moyen des programmes de transfert. En fait, nous considérons le maintien d'un financement suffisant comme indispensable aux adaptations qui permettront à tous les Canadiens de jouir d'un avenir plus prospère.

Les éléments précités pourraient être mis en place par une réforme globale du Régime de sécurité du revenu et de la fiscalité des particuliers, ou par un train de réformes croissantes. Ils pourraient s'inscrire à l'intérieur d'un mécanisme de prestation « universel » qui permette à chacun, quel que soit son revenu, de recevoir des prestations de base, la prise en compte des besoins se faisant par le biais de l'impôt. On pourrait aussi recourir à un mécanisme

fiscal de prestation, en corrigeant les impôts de ceux qui travaillent et en accordant des crédits remboursables à ceux qui ne travaillent pas ou aux personnes non assujetties aux retenues fiscales à la source. Nous avons déjà vu que la différence entre un système de « démosubventions » et le recours aux dispositions fiscales se situait surtout au niveau des mécanismes; la structure des prestations peut être la même dans les deux cas.

Réformes partielles

La Commission estime, pour des raisons qu'elle exposera plus loin, qu'il est souhaitable d'envisager une réforme complète du régime de sécurité du revenu au Canada, mais la refonte de certains éléments ou sous-systèmes de ce régime pourrait se révéler efficace en rapprochant les Canadiens d'un certain nombre d'objectifs exposés précédemment. On peut à cette fin décomposer le Régime de sécurité du revenu en sous-systèmes destinés aux catégories suivantes :

- les personnes âgées;
- les familles ayant des enfants à charge;
- les Canadiens au chômage mais aptes au travail qui ne retirent pas d'assurance-chômage;
- les personnes nécessiteuses qui ne sont généralement pas aptes au travail.

Les dispositions destinées aux deux dernières catégories sont mises en œuvre conjointement, au palier fédéral-provincial, dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). D'autres éléments moins importants du Régime de sécurité du revenu visent à soutenir des groupes comme les anciens combattants ou les autochtones, sans compter plusieurs programmes ou services assez spécialisés qui viennent en aide à un nombre relativement restreint de personnes. Bien que ces programmes revêtent une importance vitale pour ceux qui en bénéficient, la Commission ne peut les étudier ici; en fait, une réforme relativement générale pourrait rendre certains de ces programmes inutiles.

Politique des pensions et situation des personnes âgées

Aucun élément de notre régime de sécurité du revenu n'a autant fait couler d'encre, depuis quelques années, que la politique des pensions. Depuis la fin des années 1970, toute une série de groupes de travail, d'organismes consultatifs et de commissions royales se sont penchés sur notre système de revenu de retraite dont ils ont mis en relief les lacunes. Associations patronales, organismes ouvriers, représentants des retraités, groupes sociaux et organismes féminins, tous ont fait valoir leur point de vue auprès de l'État. Une conférence nationale sur les pensions a eu lieu en 1981, et les travaux se sont poursuivis depuis dans l'administration publique. En réalité, depuis près d'une dizaine d'années, les Canadiens sont engagés dans un « grand débat » sur les pensions.

Ce débat a été alimenté par toute une série de préoccupations: les difficultés financières que connaissent nombre de Canadiens âgés, l'effet de

l'inflation sur les prestations des régimes privés de retraite, les répercussions à long terme de l'évolution démographique sur le financement des pensions futures, la nécessité d'adapter nos mécanismes de retraite au rôle nouveau de la femme dans la société moderne. En raison de la diversité de ces préoccupations, le débat a touché tous les secteurs, aussi bien les programmes publics que les régimes privés de retraite et l'équilibre à réaliser entre les deux. Dans le cas des régimes de retraite privés ou professionnels, on a fait ressortir la protection insuffisante accordée à la population active, l'insuffisance de la dévolution, de la transférabilité et de la protection contre l'inflation. Dans le domaine des programmes publics, on s'est penché autant sur le niveau des prestations que sur les répercussions financières du vieillissement de la population canadienne au cours des cinquante prochaines années.

En raison de l'ampleur même du débat, la réforme des pensions présente un défi de taille, puisqu'elle exige au Canada un consensus particulièrement fort. En effet, la répartition des pouvoirs entre les autorités fédérales et provinciales en matière de pensions est excessivement complexe, même jugée selon des normes canadiennes. La plupart des régimes de retraite professionnels sont réglementés sur le plan provincial; cependant, la *Loi fédérale sur les normes des prestations de pension* s'applique aux secteurs de l'économie qui sont du ressort direct du gouvernement fédéral, et les dispositions de la *Loi fédérale de l'impôt sur le revenu* ont une importance extrême pour tous les régimes privés. Dans le domaine des pensions publiques, la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti (SRG) relèvent du gouvernement fédéral. Toutefois, ce dernier ne peut modifier le Régime de pension du Canada qu'avec l'assentiment des deux tiers des provinces représentant les deux tiers de la population canadienne — condition encore plus rigoureuse que la formule générale d'amendement de la Constitution. Enfin, le Régime de rentes du Québec relève exclusivement du gouvernement de cette province.

Il ne faut pas s'étonner, dans ces conditions, que le débat traîne depuis si longtemps et que les transformations concrètes aient été si limitées. Il semble toutefois qu'un consensus soit en train de se dégager. Même si le train de réformes probables va beaucoup moins loin que ne le préconisent les partisans d'une refonte complète, il représente un progrès marqué par rapport aux dispositions actuelles.

Parmi les points sur lesquels une entente semble possible figure la réforme des normes minimales régissant les régimes privés de retraite, notamment :

- *Dévolution* Les travailleurs devraient pouvoir bénéficier des cotisations patronales autant que de leurs propres cotisations. Dans la plupart des législations des divers gouvernements la dévolution ou l'acquisition des droits n'intervient actuellement qu'au bout de dix années de service et à l'âge de 45 ans. On s'entend généralement sur la nécessité de réduire les délais de dévolution — encore que la formule exacte ne fasse peut-être pas l'unanimité. Le débat porte surtout sur les propositions de dévolution après deux ou cinq ans. La plupart des intéressés semblent convenir que la condition d'âge minimal devrait être éliminée.
- *Transférabilité* On peut améliorer considérablement la transférabilité des pensions en « immobilisant » les fonds dans un compte personnel d'épargne-retraite ou en concevant des formules améliorées de protection des

prestations différées de retraite. L'amélioration de la transférabilité et des règles de dévolution est jugée particulièrement importante par la Commission puisque, selon elle, les Canadiens risquent d'avoir à changer plus souvent d'emploi ou de carrière à l'avenir.

- *Protection contre l'inflation* Même si la question reste controversée, les propositions d'indexation partielle des pensions futures, formulées par le gouvernement fédéral et par l'Ontario en 1984, représentent un bon point de départ en vue d'améliorer les régimes.
- *Prestations de survivant* La plupart des lois sur les normes de pensions n'obligent pas les régimes de retraite à prévoir des prestations de survivant, et nombre de régimes n'en offrent pas. C'est l'une des raisons de la situation financière difficile dans laquelle se trouvent nombre de Canadiennes âgées; aussi toute réforme des pensions doit-elle assurer une protection suffisante aux survivants.
- *Partage des droits* Le partage des droits de pension en cas de rupture du mariage, sauf décision contraire des tribunaux ou des parties, est conforme à la vision moderne du mariage conçu comme un contrat entre partenaires.
- *Travailleurs à temps partiel* Les travailleurs réguliers à temps partiel devraient être admissibles aux régimes de retraite. Ce principe est conforme à l'importance que la Commission a déclaré accorder à la souplesse des horaires de travail.

De plus, les dispositions fiscales régissant l'épargne-retraite pourraient devenir plus souples.

De même, une entente paraît possible sur d'importants éléments du système public de pensions et plus particulièrement des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, notamment :

- *Maximum de gains donnant droit à une pension* Le gouvernement devrait veiller à ce que le maximum des gains donnant droit à une pension soit porté au niveau de la moyenne des salaires dans l'industrie d'ici deux ans.
- *Partage des droits* Le partage des droits en cas de rupture du mariage, qui est actuellement volontaire, devrait être rendu obligatoire, sauf renonciation formelle des deux conjoints.
- *Taux de cotisation* Les autorités fédérales et provinciales devraient s'entendre sur un calendrier de relèvement progressif des taux de cotisation afin d'éviter des hausses brutales au début du siècle prochain.

D'autres propositions, comme le versement d'une pension aux personnes qui restent au foyer, suscitent davantage la controverse et ne permettent pas de prévoir une entente dans un avenir prochain.

Étant donné le vaste débat dont le système des pensions a déjà fait l'objet, la Commission n'a pas voulu y consacrer une étude approfondie. Le consensus qui est en train de se dégager entre les gouvernements ne réglera certainement pas toutes les difficultés que pose le système des pensions au Canada, mais il représentera un progrès. La Commission invite instamment les autorités fédérales et provinciales à s'entendre le plus tôt possible sur les réformes à apporter. Il est temps de passer à l'action dans le domaine des pensions.

En ce qui concerne la Sécurité de la vieillesse (SV) et le Supplément du revenu garanti (SRG), la Commission estime que les dispositions actuelles correspondent au minimum acceptable. La dernière augmentation du supplément du revenu garanti, qui a porté le revenu des personnes âgées vivant seules au seuil de faible revenu, devrait avoir pallié les situations les plus difficiles. Nous relevons l'anomalie qu'entraîne l'interaction du revenu de pension et de la déduction fiscale « de personne âgée ». Comme toutes les autres déductions, cette disposition profite, de façon disproportionnée, aux personnes qui en ont le moins besoin, mais la faible proportion de Canadiens de plus de 65 ans qui ont un revenu élevé rend l'effet de cette déduction relativement négligeable.

Toutefois, la Commission tient à souligner de nouveau que les pensions versées par les régimes publics au Canada sont très faibles en regard des normes internationales. Comme ces pensions peu élevées se conjuguent à un faible revenu moyen chez les personnes âgées, la plupart des gouvernements devraient penser à d'autres programmes s'ils veulent réduire leurs dépenses.

Régime d'aide à la famille

Dans l'analyse consacrée à l'interaction du régime fiscal et des programmes de transfert, la Commission a relevé plusieurs défauts du régime d'aide à la famille. Ce dernier, rappelons-le, se compose des allocations familiales, du crédit d'impôt pour enfants et de l'exemption fiscale au titre des enfants. On peut également y inclure la déduction pour frais de garde d'enfants et « l'exemption de personne mariée ». Le premier programme est de faible dimension, à l'échelle des autres programmes de sécurité du revenu; il compte un budget de 100 millions de dollars et 170 000 bénéficiaires. Nous le considérerons brièvement à la rubrique des garderies. Nous préconiserons aussi l'élimination de l'exemption de personne mariée dans le cadre d'une réforme globale. Signalons en passant qu'en consacrant les sommes économisées par la suppression de l'exemption de personne mariée à la réforme des prestations au titre des enfants qui est étudiée plus loin, on améliorerait ces prestations de près de 30 pour cent.

Une gamme de solutions possibles à l'égard de l'aide à la famille a fait l'objet d'un débat public; dans son document d'étude, en 1985, sur les prestations aux personnes âgées et à la famille¹, le gouvernement fédéral a proposé deux réformes possibles. La Commission présente ici deux exemples des genres de modifications envisagées. La première option est très proche de la solution de rechange présentée par le gouvernement fédéral dans son document de consultation.

Première option : aide maximale aux familles à faible revenu

L'ensemble de mesures évoquées le plus souvent pour modifier le régime d'aide à la famille comporterait une forte diminution des allocations familiales et des exemptions fiscales au titre des enfants. L'économie ainsi

réalisée permettrait d'accroître le crédit d'impôt pour enfants. Considérons par exemple les changements suivants :

- allocations familiales ramenées de 360 dollars à 240 dollars par an;
- exemptions fiscales au titre des enfants ramenées de 710 dollars à 240 dollars par an;
- crédit d'impôt pour enfants porté de 343 dollars à 770 dollars par an;
- plancher de revenu annuel (où débute l'admissibilité aux prestations) ramené de 26 330 dollars à 20 000 dollars.

Ces modifications donneraient lieu à un système beaucoup plus orienté en fonction des besoins, tout en permettant au gouvernement du Canada de faire parvenir chaque mois un chèque à toutes les mères admissibles. Le tableau 19-2 indique l'effet des modifications proposées sur les familles ayant deux enfants et un seul revenu en Ontario. Les familles à revenu unique, qui gagnent moins de 20 000 dollars par an, bénéficieraient de cette option, tandis que les familles à revenu supérieur y perdraient.

Dans l'ensemble, le nombre des « gagnants » et des « perdants » est à peu près équivalent, tout comme l'ampleur des gains et des pertes. Les changements indiqués permettraient aux familles dont le revenu salarial annuel s'élève à 6 000 dollars ou moins d'obtenir 650 dollars de plus, et aux familles dont le revenu se situe entre 10 000 dollars et 20 000 dollars de gagner environ 450 dollars. Les familles à revenu unique de plus de 50 000 dollars perdraient un peu plus de 530 dollars par an.

L'aménagement de divers programmes permet d'élaborer des variantes de la première option. Par exemple, l'élimination des allocations familiales et de l'exemption fiscale au titre des enfants ou l'imposition de taux de récupéra-

TABEAU 19-2 Illustration: Effets d'un programme plus sélectif sur une famille de l'Ontario ayant deux enfants et un seul revenu, 1983

Revenu de la famille	Allocations familiales	(\$ net)		Total des allocations	Évolution des allocations
		Exemption fiscale au titre des enfants	Crédit d'impôt pour enfants		
6 000	480	0	1 540	2 020	+650
12 000	359	121	1 540	2 020	+465
18 000	345	135	1 540	2 020	+443
24 000	338	142	1 340	1 820	+232
30 000	302	178	1 040	1 520	-17
36 000	302	178	740	1 220	-24
42 000	267	213	440	920	-111
48 000	267	213	140	620	-391
48 000+	267	213	0	480	-531

Source : Calculs de la Commission établis à partir de l'Enquête sur les finances des consommateurs, 1984.

tion fiscale beaucoup plus élevés pour les revenus supérieurs à la moyenne feraient en sorte que l'État pourrait réduire considérablement ses dépenses et mieux orienter les programmes dans l'ensemble, mais les familles à revenu moyen verraient leurs prestations sensiblement réduites. Inversement, une majoration des allocations familiales, conjuguée à l'élimination des exemptions fiscales et des crédits d'impôt, permettrait d'accroître quelque peu les prestations nettes versées aux gagne-petit ainsi que de maintenir certains transferts, même en faveur des familles à revenu supérieur qui ont des enfants. On pourrait ainsi maintenir une certaine justice horizontale.

Deuxième option : protection des familles pauvres avec réduction des dépenses

Une réforme analogue à la première option mais comportant une réduction des dépenses publiques pourrait facilement s'appliquer. Considérons par exemple les changements suivants :

- allocations familiales ramenées de 360 dollars à 240 dollars par an;
- exemption fiscale au titre des enfants ramenée de 710 dollars à 240 dollars par an;
- crédit d'impôt pour enfants porté de 343 dollars à 563 dollars par an;
- plancher de revenu annuel (où débute l'admissibilité aux prestations) ramené de 26 330 dollars à 20 000 dollars par an.

Cette option permettrait à l'État d'économiser 380 millions de dollars par an, tout en maintenant la plupart des autres caractéristiques du système. Le tableau 19-3 illustre les effets qu'elle aurait sur les familles ayant un seul revenu et deux enfants en Ontario, effets qui sont présentés sous forme graphique à la figure 19-1; les familles dont le revenu unique est inférieur à 22 000 dollars dans l'année en sortiraient gagnantes, tandis que les familles à revenu supérieur y perdraient.

TABEAU 19-3 Illustration: Effets d'un régime plus sélectif sur une famille de l'Ontario comptant deux enfants et un salarié, 1983

Revenu familial	Allocations familiales	(chiffres nets en dollars)		Ensemble des prestations	Variation des prestations
		Exemption pour enfants	Crédit d'impôt enfants		
6 000	480	0	1 126	1 606	+236 \$
12 000	359	121	1 126	1 606	+51 \$
18 000	345	135	1 126	1 606	+30 \$
24 000	338	142	1 026	1 506	-282 \$
30 000	302	178	626	1 106	-431 \$
36 000	302	178	326	806	-438 \$
42 000	267	213	26	506	-525 \$
48 000	267	213	0	480	-531 \$
48 000+	267	213	0	480	-531 \$

Source: Calculs de la Commission établis à partir de l'Enquête sur les finances des consommateurs.

La figure 19-2 présente une situation plus complexe—mais plus réaliste, elle comprend les familles à double revenu. Ces familles ne sont perdantes, dans cette option, que si leur revenu dépasse 34 000 dollars par an; leur perte est négligeable jusqu'à un revenu de 40 000 dollars par an. Les « gagnants » et les « perdants » sont à peu près dans un rapport de 35–40 à 60–65. L'amélioration est assez faible pour la plupart des gagnants et la perte sensible pour nombre de perdants.

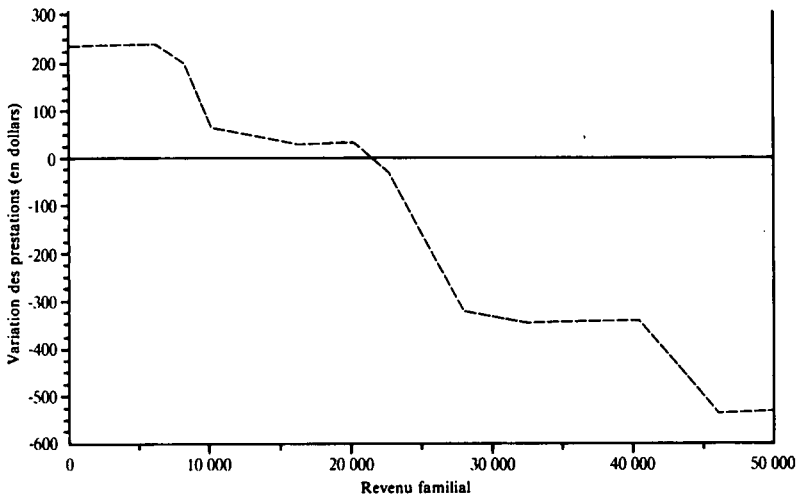
Comme nous l'avons vu dans la première option, si nous voulons que gagnants et perdants soient à peu près en nombre égal, nous devons atteindre un point très voisin de la neutralité fiscale, où il n'y a pas de réduction des dépenses. Étant donné les économies relativement faibles que l'on peut espérer de façon réaliste grâce à des réformes du genre de la deuxième option, et vu l'effet redistributif extrêmement favorable de l'option précédente, la Commission se prononce en faveur de la première option. Cependant, cette réforme, comme les autres modifications proposées dans cette section, est en fait relativement mineure dans un régime de sécurité du revenu auquel on peut apporter de grandes améliorations.

Troisième option : la mauvaise façon de réformer le système

La troisième option est un exemple extrême de variante de la deuxième option. Nous la présentons pour indiquer ce qui arrive lorsqu'on applique une solution simpliste à un système complexe. Elle consiste tout bonnement à ôter toute aide au titre des enfants aux familles dont le revenu dépasse la moyenne. Deux figures illustrent les effets de cette mesure. La figure 19-3 présente le revenu avant et après impôt d'une famille ayant un revenu salarial moyen (32 000 dollars par an). La figure 19-4 illustre l'effet d'une élimination totale de l'aide à la famille quand le revenu annuel de celle-ci atteint 32 000 dollars. Il en résulte que le revenu disponible annuel (après impôt) tombe de 25 900 dollars à 24 500 dollars quand le revenu familial total s'élève de 32 000 dollars à 32 001 dollars, puis augmente au même rythme qu'auparavant à partir de ce nouveau montant plus faible. Ainsi, jusqu'à ce que son revenu dépasse 34 500 dollars, la famille dispose de moins d'argent qu'avec un revenu annuel de 32 000 dollars. Cette anomalie, qui était chose courante dans les premiers programmes de bien-être social, se rencontre encore à l'occasion. Par exemple, une famille, qui essaie de s'affranchir de l'assistance sociale en travaillant, risque de subir un taux réel d'imposition « globale » plus élevé que celui d'une famille dont le revenu dépasse 100 000 dollars par an. Cela provient du jeu combiné d'une réduction des prestations en espèces et de l'élimination de certains services obtenus auparavant, comme les prestations médicales non assurées. Ces anomalies des programmes de soutien social et de sécurité du revenu sont l'illustration classique du « piège de la pauvreté » auquel un grand nombre de Canadiens à faible revenu font face.

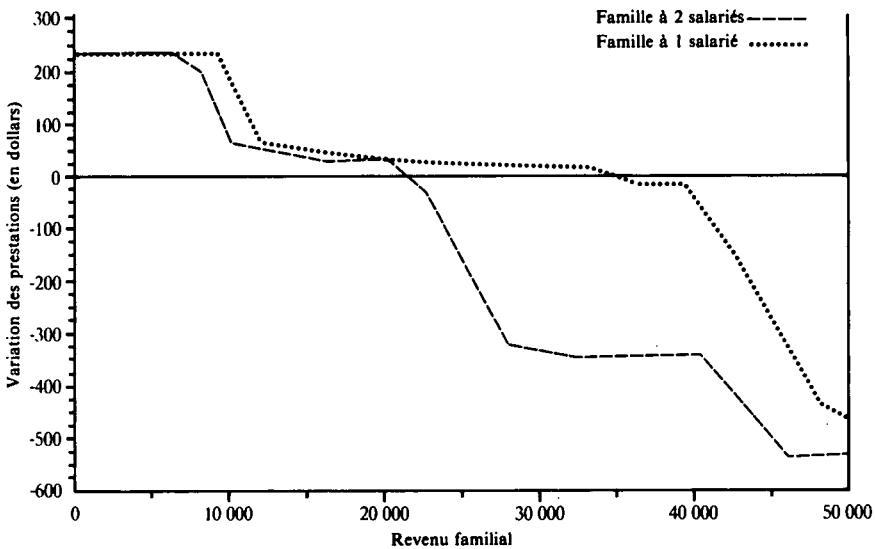
On pourrait améliorer cette « solution » simplement en recourant à des taux progressifs de réduction des prestations quand le revenu dépasse la moyenne familiale, mais on aurait alors un système analogue à la deuxième option quant aux effets qui s'ensuivent. Sous sa forme la plus simple, la troisième option produit des économies très importantes, d'environ 1,3 milliard de

FIGURE 19-1 Revenu familial, option 2, famille de l'Ontario comptant 1 salarié et 2 enfants (variation des prestations en rapport avec le revenu familial, 1984)



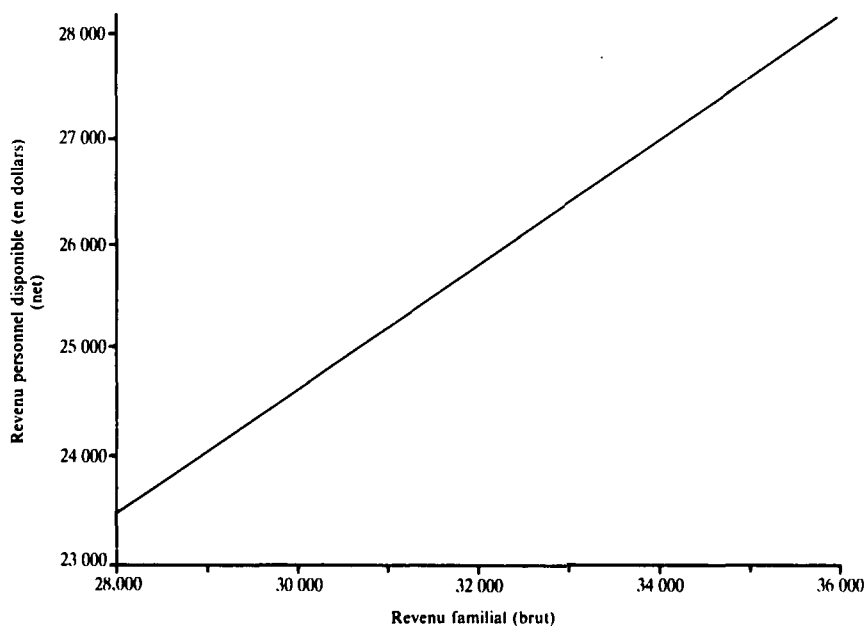
Source : Calculs de la Commission établis à partir de l'Enquête sur les finances des consommateurs.

FIGURE 19-2 Revenu familial, Option 2 (variation des prestations en rapport avec le revenu familial, 1984)



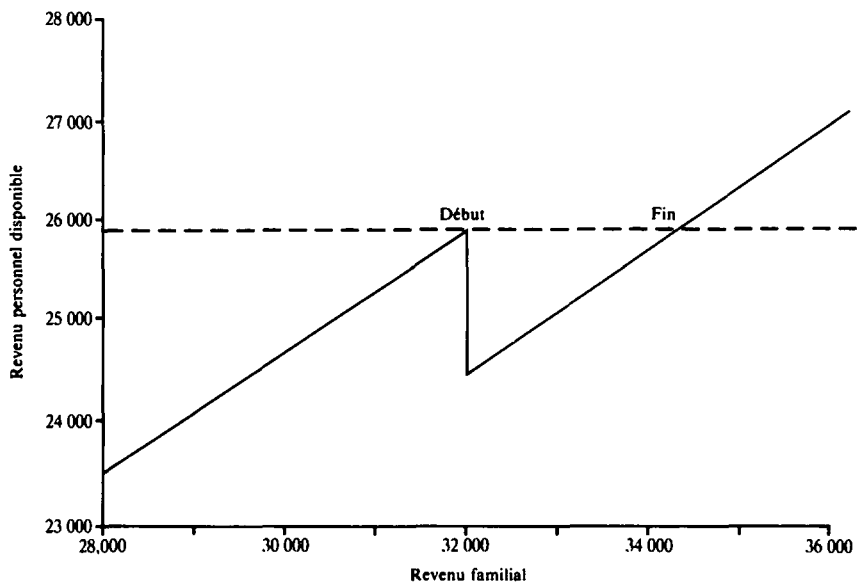
Source : Calculs de la Commission établis à partir de l'Enquête sur les finances des consommateurs.

FIGURE 19-3 Revenu avant et après impôts et transferts



Source : Calculs de la Commission établis à partir de l'Enquête sur les finances des consommateurs.

FIGURE 19-4 Résultats de la suppression des prestations relatives aux enfants pour les familles à revenu supérieur à la moyenne



Source : Calculs de la Commission établis à partir de l'Enquête sur les finances des consommateurs.

dollars par an, mais la majeure partie de ces économies sont obtenues grâce aux anomalies décrites précédemment. On peut se demander s'il convient de réduire de plus de 5 pour cent le revenu disponible de la famille canadienne moyenne pour mettre en œuvre un programme où il n'y aurait aucun gagnant véritable, aucune redistribution de revenu en faveur de ceux qui en ont le plus besoin et, peut-être, un effet négatif marqué sur l'incitation à participer au marché du travail. C'est la raison pour laquelle seules les solutions analogues aux première et deuxième options devraient être envisagées.

Assistance sociale et Régime d'assistance publique du Canada

Aux termes du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), le gouvernement fédéral prend en charge 50 pour cent du coût de l'assistance sociale, des services de bien-être et des programmes d'adaptation au travail offerts par les provinces et les municipalités. Environ 73 pour cent des fonds fédéraux (3,1 milliards de dollars) sont consacrés à des programmes de sécurité du revenu qui subviennent aux besoins fondamentaux tels l'alimentation, le logement, l'habillement, le chauffage, les foyers d'accueil et l'hygiène, qui s'adressent à environ 2 millions de personnes. Le reste des dépenses consacrées par les autorités fédérales et provinciales à ce secteur (1,1 milliard de dollars) soutient les services à l'enfance, les soins aux enfants en établissement et les services sociaux comme les garderies, les services à domicile pour personnes âgées, les services de conseil et les programmes communautaires destinés aux handicapés et aux personnes âgées; ces dépenses soutiennent également la recherche et l'administration.

La Commission estime qu'il peut y avoir place pour des réformes considérables au sein des programmes de transfert de revenu (d'assistance sociale) qui relèvent du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Comme un grand nombre de Canadiens qui ne peuvent gagner leur vie font appel à l'assistance sociale, celle-ci constitue l'ultime « filet de sécurité » au sein d'un régime moderne de transfert de revenu.

Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) avait pour objet de prendre en charge une partie des frais des programmes provinciaux d'assistance sociale qui apportaient une aide convenable aux personnes nécessiteuses, peu importe la raison de leurs besoins. Cependant, les vastes pouvoirs discrétionnaires relatifs à l'application de ce critère se sont traduits par une aide inégale et, dans certains cas, insuffisante selon les régions du pays. Il en est résulté :

- d'importantes variations dans le volume de l'aide;
- une augmentation appréciable du nombre de personnes réduites à fréquenter les « soupes populaires » et autres institutions charitables;
- une discrimination à l'endroit de certaines catégories de bénéficiaires, ce qui pourrait contrevenir aux articles 15 et 36 de la *Charte canadienne des droits et libertés* contenue dans la *Loi constitutionnelle de 1982*.

De plus, les prestations d'aide sociale financées dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) produisent généralement un effet défavorable marqué à l'incitation au travail. Au-dessus d'une exemption fixée

à un bas niveau, les prestations sont habituellement réduites de tout le revenu salarial, ce qui revient à imposer les salaires à 100 pour cent. D'une certaine manière cette politique est conforme au caractère de « dernier recours » que ces programmes représentent pour les bénéficiaires ne participant normalement pas au marché du travail. Toutefois, la plupart des assistés sociaux sont des mères célibataires et des personnes handicapées. Nombre d'entre elles pourraient gagner un revenu modeste, ce qu'elles préféreraient sans doute, mais elles en sont dissuadées par le fait que, contrairement aux Canadiens mieux nantis, elles ne peuvent pas vraiment améliorer leur sort en travaillant. C'est pourquoi un certain nombre de réformes éventuelles du Régime d'assistance publique du Canada méritent d'être envisagées.

Les programmes d'assistance sociale relevant du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) devraient être un peu plus uniformes d'une région à l'autre. Comme l'indique le chapitre 15, des écarts allant jusqu'à 100 pour cent des prestations ne sont pas chose rare entre les provinces. En 1983, par exemple, les chèques mensuels d'assistance sociale versés en moyenne pour une famille comprenant deux adultes et deux enfants allaient de 1 171 dollars en Alberta à 689 dollars au Nouveau-Brunswick; pour un bénéficiaire célibataire apte au travail, ces prestations allaient de 535 dollars en Saskatchewan à 103 dollars au Nouveau-Brunswick, 180 dollars au Québec et 226 dollars à Terre-Neuve. Certes, le coût de la vie et le revenu net par habitant des personnes autres que les assistés sociaux donnent lieu à des écarts considérables d'un bout à l'autre du Canada, mais pas au point de justifier des variations aussi accentuées de l'aide sociale.

Il semble manifestement souhaitable de modifier la condition actuelle du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) voulant que, au-delà du seuil d'exemption (190 dollars par mois pour une famille comprenant deux adultes), le taux de récupération fiscale soit de 100 pour cent. Il conviendrait d'établir des taux plus faibles (de 75 ou 50 pour cent peut-être) d'imposition des prestations admissibles au partage des frais. Comme les programmes d'assistance sociale relèvent des provinces, le gouvernement fédéral devrait essayer de négocier avec ces dernières des ententes satisfaisantes à cette fin. Faute de quoi, il pourrait obliger les provinces qui veulent avoir droit au partage des frais à soumettre des plans comportant des taux de récupération fiscale qui incitent les bénéficiaires à travailler.

Au cours de la fin des années 1970, les gouvernements fédéral et provinciaux sont venus à deux reprises très près de s'entendre au sujet de l'établissement de modalités distinctes de financement pour l'assistance sociale et les services sociaux relevant du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Il s'agissait là d'une initiative louable. Aussi, la Commission recommande-t-elle qu'on s'efforce à nouveau de parvenir à une entente, de manière à tenir compte des caractéristiques légèrement différentes des programmes dans le financement des deux éléments du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) — encore que Santé et Bien-être social Canada, par l'élaboration de lignes directrices distinctes pour le partage des frais des services sociaux dans le cadre de la Loi, se soit déjà quelque peu éloigné de cette façon de voir.

Réforme globale : Régime universel de sécurité du revenu (RUSR)

Toutes les propositions exposées jusqu'ici constituent essentiellement des réformes partielles d'un système mis en place au cours d'une soixantaine d'années. Si des réformes partielles comportent passablement des avantages, elles créent aussi un certain nombre de difficultés. Par exemple, si l'on n'améliore que le régime d'aide à la famille, dans le but principal de redistribuer davantage les ressources en faveur des catégories à faible revenu, il y aura finalement un transfert entre différentes catégories de familles ayant des enfants à charge, tandis que les célibataires et les familles sans enfant ne supporteront aucune charge. Cette conception assez étroite de la justice et du partage pourrait ne pas être souhaitable, à moins que les Canadiens n'estiment que les frais de la réforme doivent retomber entièrement sur les familles à revenu moyen ou supérieur qui ont des enfants.

L'étroitesse propre à la plupart des réformes partielles limite le choix. Si l'on ne réforme que le régime de l'aide à la famille au sens étroit, les fonds globaux susceptibles d'être réaffectés, si l'on ne touche pas à l'exemption de personne mariée, s'élèvent à 3,4 milliards de dollars. Bien que cette somme ne soit pas négligeable, elle ne représente que 5,5 pour cent de l'ensemble des transferts et dépenses fiscales énumérés et n'améliore que la situation des familles à faible revenu ayant des enfants. L'initiative est louable, mais la Commission estime que l'on peut faire mieux.

Un champ limité restreint, évidemment, le nombre des programmes susceptibles d'être réformés ou remplacés. Un ensemble plus « rationnel » de programmes sociaux remplacerait nombre d'exemptions fiscales actuelles, parce qu'elles sont régressives, et appliquerait peut-être des taux marginaux d'imposition supérieurs à la normale au sommet de l'échelle des revenus pour plusieurs transferts universels, afin de récupérer par l'impôt les prestations versées aux hauts salariés. Cette mesure simplifierait considérablement les avantages de la réforme et répartirait mieux les prestations.

Au vu de ces considérations, la Commission estime qu'une rationalisation plus complète est un objectif valable en vue de la réforme de notre système de transferts. Elle consisterait à remplacer une bonne partie de la variété complexe des programmes que nous avons actuellement par un seul transfert. Celui-ci serait versé soit par l'intermédiaire du régime fiscal, aménagé de manière à permettre le versement mensuel des prestations, soit par le paiement de chèques distincts, comme on le fait actuellement pour la sécurité de la vieillesse. Pour des raisons qui tiennent à la conception même de la sécurité du revenu, qui seront étudiées plus loin, lorsque les bénéficiaires dépendraient totalement ou presque de paiements de transfert pour vivre, il faudrait ajouter un deuxième programme ou un deuxième « volet » de prestations afin de compléter les paiements. Conformément à l'analyse précédente, la Commission est d'avis que ce régime devrait comporter :

- des prestations suffisamment élevées pour assurer un niveau de vie décent à ceux ou celles qui ne peuvent normalement travailler;
- un supplément de revenu pour les travailleurs qui ne gagnent pas suffisamment pour subvenir aux besoins de leur famille;

- un système d'impôts et de transferts plus simple à comprendre;
- une structure de récupération fiscale qui ne dissuade pas ceux ou celles qui peuvent, par le travail, se libérer de leur dépendance à l'égard des prestations;
- aucune augmentation du coût des transferts et des dépenses fiscales;
- l'assurance que les Canadiens disposeraient d'un « filet de sécurité » convenable au moment où le Canada procède aux adaptations voulues pour être compétitif dans le monde moderne;
- un minimum de justice entre les Canadiens qui se trouvent dans des situations familiales et personnelles différentes.

Pour décrire les réformes complètes du système de transferts, on évoque habituellement le « revenu annuel garanti » (RAG). Cette expression ne convient toutefois pas au genre de réforme que préconise la Commission. L'expression « revenu garanti » qualifie souvent un programme qui comporte un « niveau garanti » très élevé (c'est-à-dire le versement de prestations élevées aux personnes qui n'ont aucun autre revenu) et un taux de réduction (un taux effectif d'imposition) relativement élevé. La Commission estime qu'un programme qui comporterait un niveau de revenu garanti relativement faible, mais un taux de réduction moins élevé ainsi qu'un « complément » spécial pour ceux qui ne peuvent travailler, atteindrait mieux le double objectif de soutien du revenu et d'incitation au travail. Dans un système de ce genre, les personnes aptes à travailler ne recevraient pas des paiements suffisamment élevés pour qu'elles puissent se contenter de cette seule source de revenu, et le taux de récupération fiscale ne serait pas assez fort pour les dissuader de travailler. Nous préférons parler de « régime universel de sécurité du revenu » (RUSR) pour décrire un régime de ce genre.

On peut concevoir toute une variété de programmes de ce genre. La tâche de la Commission n'est pas de déterminer le meilleur de ces programmes, mais d'indiquer la voie dans laquelle l'État devrait, à son avis, se diriger. On pourrait alors assister à l'élimination des éléments suivants :

- le supplément du revenu garanti (SRG) (mais non la sécurité de la vieillesse);
- les allocations familiales;
- le crédit d'impôt pour enfants;
- l'exemption de personne mariée;
- les exemptions au titre des enfants;
- les contributions fédérales au Régime d'assistance publique du Canada (RAPC);
- les programmes fédéraux de logement social.

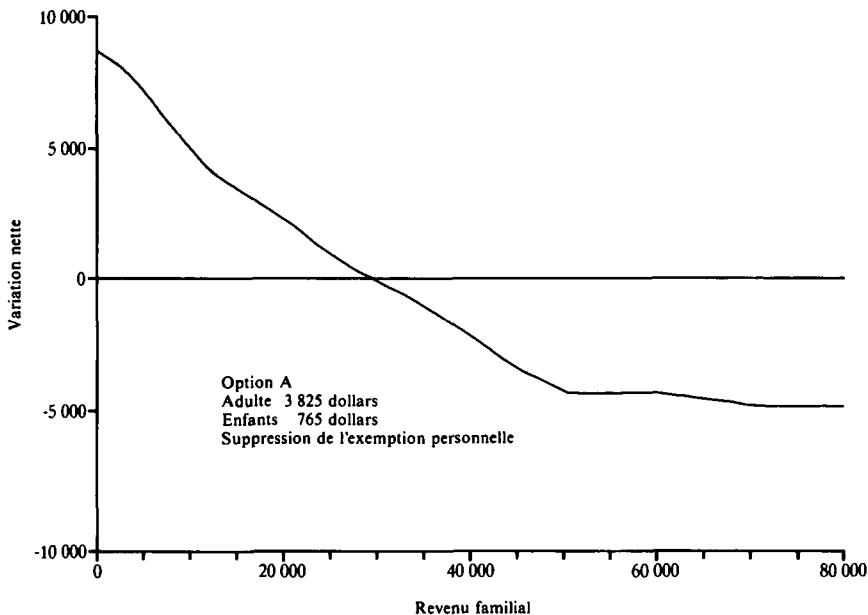
D'après la Commission, ces programmes devraient être remplacés par un système universel de transfert. Cependant, nous avons déjà recommandé le maintien de la sécurité de la vieillesse aux niveaux actuels. Parmi les programmes destinés aux personnes âgées, seul le supplément du revenu garanti serait remplacé. À titre d'exemple, nous exposons ici deux solutions possibles, l'option A et l'option B.

Dans l'option A, outre les programmes qui viennent d'être énumérés, l'exemption personnelle serait supprimée. On accorderait, sans qu'il y ait

augmentation de dépenses, un revenu garanti de 3 825 dollars par année pour chaque adulte et pour le premier enfant d'une famille monoparentale et 765 dollars pour chacun des autres enfants. Dans l'option B, l'exemption personnelle resterait en vigueur, de sorte que le revenu garanti tomberait à 2 750 dollars par adulte et 750 dollars par enfant. Dans les deux options, un taux de récupération fiscale de 20 pour cent s'appliquerait uniformément, tandis que la structure actuelle de l'impôt des particuliers ne serait pas modifiée.

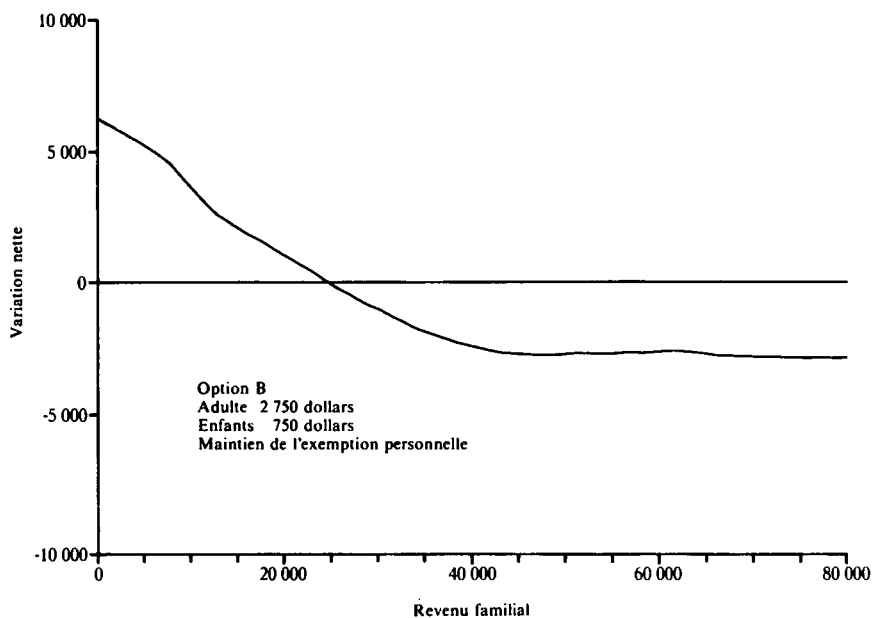
La figure 19-5 montre que, dans l'option A, les familles ayant deux enfants et dont un ou deux membres ont un travail rémunéré et dont le revenu salarial annuel est inférieur à 30 000 dollars seraient avantagées. Des gains de 5 000 à 7 000 dollars sont possibles pour les familles ayant un revenu salarial qui s'élève entre 8 000 et 10 000 dollars. Cependant, il est possible que les améliorations prévues pour un revenu nul ou extrêmement faible soient surévaluées parce que nous n'avons pas tenu compte ici de la perte des avantages en matière de logement ainsi que d'une partie de l'assistance sociale. Les pertes pourraient être assez appréciables, près de 5 000 dollars pour les familles dont le revenu dépasse 50 000 dollars.

FIGURE 19-5 Variation du revenu personnel disponible d'une famille comptant 2 enfants et un seul revenu, 1984



Source : Calculs de la Commission établis à partir de l'Enquête sur les finances des consommateurs.

FIGURE 19-6 Variation du revenu personnel disponible d'une famille comptant 2 enfants et un seul revenu, 1984



Source : Calculs de la Commission établis à partir de l'Enquête sur les finances des consommateurs.

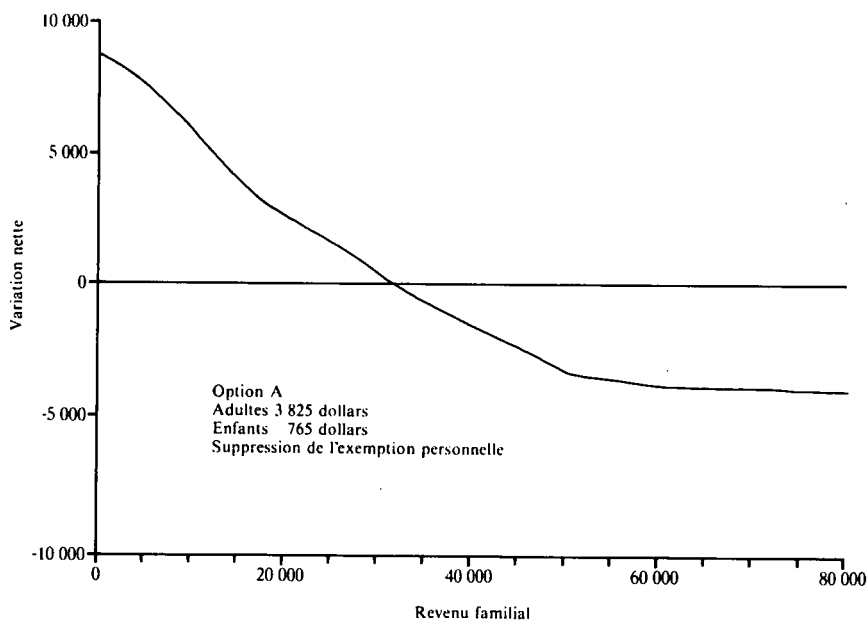
La figure 19-6 (option B) montre que le maintien de l'exemption personnelle ramène la perte des familles à revenu supérieur à un niveau de l'ordre de 1 000 dollars, mais qu'elle diminue aussi de 4 000 à 5 000 dollars les gains nets des familles dont le revenu salarial est de 8 000 à 10 000 dollars.

La figure 19-7 montre que les familles ayant deux enfants et un double revenu et dont le revenu salarial annuel est inférieur à 30 000 dollars seraient avantagées par l'option A. Les familles gagnant plus de 40 000 dollars par an subiraient une perte maximale d'environ 3 800 dollars. Le plus important est que les familles qu'on peut qualifier de « gagne-petit », dont le revenu salarial se situe entre 8 000 et 12 000 dollars, obtiendraient aussi des gains de l'ordre de 5 000 à 7 000 dollars.

Il ressort de la figure 19-8 que, si l'on ne touche pas à l'exemption personnelle actuelle, les gains des gagne-petit sont quelque peu réduits; ils passent de 4 000 à 5 000 dollars, mais les pertes des familles à revenu supérieur sont considérablement atténuées, de l'ordre de 1 000 dollars.

Ces options ne sont soumises qu'à titre indicatif. On peut envisager une variété presque infinie de niveaux de revenus garantis et de taux de récupération fiscale; il ne fait aucun doute que, avec le temps et l'expérience, les programmes subiront des modifications. En fait, l'une des caractéristiques importantes de ces propositions de réforme globale tient à leur souplesse et à la possibilité d'en modifier les paramètres. On obtiendrait de la sorte des

FIGURE 19-7 Variation du revenu personnel disponible d'une famille comptant 2 enfants et deux revenus, 1984

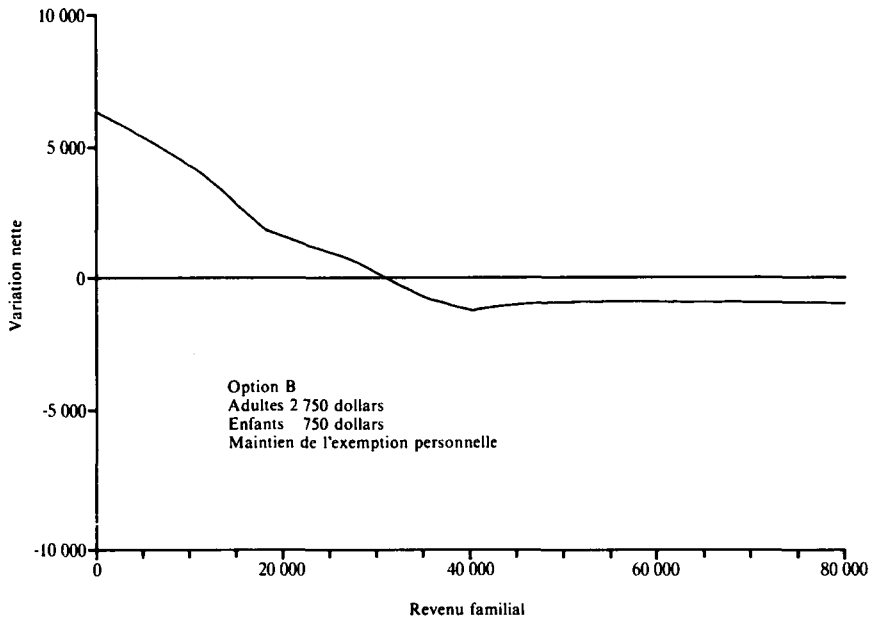


Source : Calculs de la Commission établis à partir de l'Enquête sur les finances des consommateurs.

profils prévisibles de redistribution du revenu, qui contribueraient à la réalisation de nos objectifs de justice, de sécurité, de partage et de développement — et donc, au progrès au moyen de consensus. Ces exemples montrent aussi que, dans le cadre des contraintes budgétaires actuelles, il est possible de concevoir des programmes qui accroissent sensiblement la sécurité des Canadiens à revenu modique, sans imposer pour autant des coûts prohibitifs aux hauts salariés. Des exemples font également ressortir une autre constatation inévitable : on ne peut accroître les prestations au bas de l'échelle des revenus sans réduire les revenus nets aux échelons moyens et supérieurs.

Les niveaux de revenus garantis, qui vaudraient pour de très faibles revenus salariaux, ne sont pas forcément suffisants pour subvenir à tous les besoins d'une famille, à moins qu'elles ne reçoivent une aide supplémentaire. Cela est dû au fait que les options que nous privilégions comportent un revenu garanti relativement faible, associé à des taux relativement peu élevés de récupération fiscale destinés à inciter au travail et à étendre les prestations aux familles qui gagnent peu. Les personnes, et plus particulièrement les familles, qui ont un très faible revenu, abstraction faite du Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) resteraient admissibles aux suppléments provinciaux ou municipaux d'assistance sociale, qui constitueraient un deuxième volet de prestations, puisque les fonds que ces administrations consacrent actuellement à l'assistance sociale ne seraient pas touchés par nos propositions. Ces

FIGURE 19-8 Variation du revenu personnel disponible d'une famille comptant 2 enfants et deux revenus, 1984



Source : Calculs de la Commission établis à partir de l'Enquête sur les finances des consommateurs.

suppléments pourraient continuer d'être assujettis à des taux élevés de récupération fiscale parce qu'ils ne constitueraient qu'environ la moitié des prestations versées aux familles à revenu extrêmement faible; l'autre moitié proviendrait du supplément fédéral, passible d'un faible taux de récupération fiscale. Ainsi, pour une famille comprenant deux adultes et deux enfants qui n'auraient pas d'autre source de revenu, l'option A garantirait un revenu annuel de base de 9 180 dollars fourni par le gouvernement fédéral et l'option B, un revenu de base de 7 000 dollars. Les provinces pourraient continuer de verser les suppléments d'assistance sociale aux niveaux actuels à l'aide de leurs ressources propres, dans le cadre de l'assistance sociale relevant du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Si tel était le cas, les versements provinciaux accroîtraient le revenu de base d'environ 3 500 à 4 500 dollars, de sorte que les familles les plus pauvres disposeraient de 12 500 à 13 500 dollars dans l'option A, ou de 10 500 à 11 500 dollars dans l'option B.

Même si le niveau garanti est relativement faible, on pourrait se demander à quel point ces propositions incitent au travail, en particulier dans le cas des jeunes bénéficiaires célibataires. Si la population s'en préoccupe, il faut faire en sorte que les prestations soient conditionnelles au fait de s'inscrire sur le marché du travail par la recherche active d'un emploi, selon la définition de la Commission de l'assurance-chômage (A-C), les prestations pourraient être

également conditionnelles à la preuve d'un certain revenu salarial ou à la participation à des projets locaux de création d'emplois. Vers le milieu des années 1970, quand on étudiait des systèmes de ce genre, les responsables avaient envisagé la possibilité que les provinces participent à ces propositions et appliquent, sous une forme quelconque, une condition de « disponibilité au travail ». Les vérifications voulues pourraient aussi être effectuées par le réseau combiné des bureaux de la Commission d'assurance-chômage (A-C) et de Revenu national – Impôt. Au plan strict de l'efficacité, il est douteux que ces vérifications rapportent plus qu'elles ne coûtent, mais il pourrait être difficile d'obtenir l'appui du public à un programme qui ne tienne pas compte de la disposition des bénéficiaires à travailler. On pourrait atténuer la crainte que les jeunes n'aient tendance à « abuser » du programme en modulant les niveaux garantis aux adultes selon l'âge. Ainsi, par exemple, les prestations versées aux jeunes de 18 à 35 ans pourraient ne s'élever qu'à la moitié de celles que reçoivent les adultes de plus de 35 ans.

L'opinion publique pourrait craindre qu'un tel programme n'exerce un effet défavorable à l'incitation au travail sur toutes les catégories de bénéficiaires. Cependant, les résultats obtenus par les expériences réalisées aux États-Unis, où les programmes comportaient un effet défavorable à l'incitation au travail plus marqué que les options que nous avons présentées ici, portent à croire que cet effet est négligeable. La Commission est néanmoins tout à fait consciente, elle aussi, de ce risque, et c'est en partie pourquoi nous préconisons des niveaux de revenus garantis et des taux de récupération fiscale relativement faibles. Cette préoccupation nous conduit également à exprimer une légère préférence pour une forme quelconque de l'option B, où les niveaux de revenus garantis sont un peu moins élevés que dans l'option A, même si cette dernière peut paraître supérieure au niveau de la justice verticale.

On pourrait aussi craindre qu'un supplément général de revenu ne fasse obstacle à la mobilité de la population active. La Commission estime cependant que la conjugaison des modifications à l'assurance-chômage et au Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR), qui ont été recommandées précédemment, aura dans l'ensemble un effet nettement positif sur la mobilité de la main-d'œuvre, tout en assurant une protection parfaitement suffisante du revenu. Le Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) renforcera sensiblement ce résultat en garantissant aux Canadiens, qui trouvent de nouvelles occasions d'emploi, que leur revenu sera complété, de manière à leur permettre de s'acquitter de leurs obligations envers leur famille.

Pour des raisons déjà étudiées, la Commission recommande un mécanisme de prestation universel, du genre des démosubventions, plutôt qu'un mode de prestation faisant uniquement appel au régime fiscal, encore que les deux méthodes soient applicables. La mise en œuvre d'un mécanisme de prestation pose également toute une série de questions techniques qui sont loin d'être négligeables. Il faut veiller, lorsqu'on définit l'entité familiale admissible, à ne pas favoriser l'éclatement des familles. Une prestation à taux unique pour tous les enfants, quel que soit leur âge, pourrait ne pas tenir suffisamment compte des besoins familiaux. La période de calcul (sur laquelle on établirait revenu et prestations) ne serait pas nécessairement annuelle. Dans nos

exemples, nous avons pris un taux de réduction des prestations de 20 pour cent afin d'éviter une « imposition » globale prohibitive lorsqu'un bénéficiaire gagne un revenu suffisant pour devenir imposable. L'intégration des modalités avec une réforme fiscale plus générale permettrait d'obtenir une structure de prestations plus satisfaisante.

Les considérations fédérales-provinciales revêtent une importance particulière dans la mise en place du Régime universel de sécurité du revenu (RUSR). Comme les gouvernements fédéral et provinciaux se partagent le domaine de l'impôt direct des particuliers, toute réduction ou élimination des exemptions accroîtrait leurs recettes. Inversement, les allocations familiales étant sujettes au revenu imposable, leur abolition réduirait quelque peu les recettes des provinces. En général, les modifications de l'impôt fédéral sur le revenu exercent sur les recettes provinciales un effet à peu près égal à la moitié de celui qu'elles ont sur les recettes fédérales, soit environ un tiers du total. En outre, comme le Québec a son propre régime fiscal, des modifications de la fiscalité fédérale n'auraient pas nécessairement d'effet sur les recettes de cette province.

Les calculs utilisés dans la présentation du Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) présumant que les ressources dégagées par l'élimination de diverses exemptions et des allocations familiales pourraient être affectées en *totalité* au régime. Bien entendu, cela ne se fera pas automatiquement à mesure que le gouvernement fédéral modifie son régime fiscal. En fait, faute d'autres dispositions, environ les deux tiers seulement de ces ressources peuvent être récupérées par le gouvernement fédéral et converties en revenus par le Régime universel de sécurité du revenu (RUSR). La Commission estime que la quasi totalité des fonds disponibles devrait être consacrée aux programmes de sécurité du revenu; à notre avis, la coopération fédérale-provinciale est absolument indispensable à la réussite de ces programmes.

On peut à cet égard envisager deux grandes méthodes. Les provinces pourraient renoncer à un certain nombre de points d'imposition du revenu des particuliers, de façon que le gouvernement fédéral puisse percevoir les recettes correspondantes. L'histoire récente des ententes fédérales-provinciales au sujet de la perception fiscale ne renferme aucun précédent de ce genre. Mais les provinces ont fait savoir à diverses occasions que des mécanismes de transfert direct du genre du Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) seraient une initiative des plus souhaitable de la part du gouvernement fédéral. Il se pourrait donc qu'une proposition de ce genre recueille un appui imprévu auprès des provinces.

La deuxième grande méthode consisterait à laisser aux provinces leurs 5 milliards de dollars de recettes fiscales supplémentaires, pour qu'elles les consacrent à améliorer leurs propres programmes de supplément du revenu, de la manière qu'elles jugent appropriée. Certaines provinces pourraient suivre la conception des programmes fédéraux, tandis que d'autres choisiraient peut-être des modalités légèrement différentes. Il conviendrait, de l'avis de la Commission, de veiller à ce que toutes les recettes disponibles restent dans le secteur de la sécurité du revenu et à ce que les négociations fédérales-provinciales portent sur cet aspect de la question aussi bien que sur la coordination à assurer entre les régimes fédéraux et provinciaux. On pourrait

parvenir à ce résultat en réunissant les prestations fédérales et provinciales sur un seul chèque. Un tel système ne réduirait pas la complexité, qui est la plaie de nos programmes actuels, mais la Commission est consciente qu'une certaine différenciation selon les provinces pourrait être le prix nécessaire — et peut-être pas trop élevé — à payer pour obtenir l'accord général.

Selon la Commission, toutes les difficultés évoquées peuvent être résolues. Étant donné l'importance des autres adaptations auxquelles les Canadiens devront faire face au cours des prochaines décennies et en raison du volume considérable et des lacunes reconnues que contiennent les programmes actuels de transfert du revenu et d'imposition au Canada, nous estimons que le gouvernement Canadien doit absolument envisager une initiative audacieuse du genre de celle que nous avons décrite ici.

Mise en œuvre des réformes

Il pourrait se révéler impossible au gouvernement de mettre en place d'un seul coup un système rationalisé comme celui que nous avons proposé. La Commission recommande qu'on envisage dans ce cas une approche en deux temps. Dans un premier temps, les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants et l'exemption fiscale au titre des enfants seraient éliminés pour faire place à une prestation unique de montant élevé, comparable aux allocations familiales, ou à un crédit d'impôt accru au titre des enfants, payable chaque mois. Pour l'année 1985, une prestation de l'ordre de 1 000 dollars par an serait probablement indiquée. Le mécanisme de prestation — démosubvention ou dispositions fiscales — devrait être choisi avec le plus grand soin, puisqu'il servirait probablement de modèle à la deuxième étape de la réforme.

Le mécanisme de récupération fiscale des prestations améliorées au titre des enfants devrait être quelque peu différent du système appliqué actuellement au crédit d'impôt pour enfants. L'imposition d'un taux de réduction de 5 pour cent, à partir d'un revenu familial de 26 000 dollars, à une prestation de 1 000 dollars par enfant permettrait à toute famille comptant deux enfants et dont le revenu annuel serait inférieur à 65 000 dollars d'avoir au moins un certain supplément. Un taux de récupération fiscale de 10 pour cent réduirait le bénéfice de ce supplément aux familles dont le revenu est de l'ordre de 45 000 dollars, plafond qui descendrait à 35 000 dollars avec un taux de récupération de 25 pour cent. Les prestations d'assistance sociale relevant du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) devraient également être modifiées pour permettre l'application d'un taux moins élevé de récupération fiscale, de l'ordre de 75 pour cent, aux bénéficiaires qui gagnent un certain revenu au-delà du niveau actuel de l'exemption, qui est très faible.

Dans un second temps, l'exemption personnelle et l'exemption de personne mariée seraient, elles aussi, éliminées; le gouvernement fédéral cesserait de payer une partie de l'assistance sociale, et le Supplément du revenu garanti (SRG) serait incorporé au système. Le gouvernement fédéral, seul ou de concert avec les provinces, instaurerait le Régime universel de sécurité du revenu, et les provinces verseraient au besoin des compléments d'assistance sociale aux Canadiens n'ayant guère ou pas du tout de revenu du travail.

La mise en place du Régime d'assurance-chômage et du Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) devrait s'effectuer parallèlement aux autres changements proposés par la Commission. Cependant, s'il ne veut pas créer de difficultés trop graves, notre gouvernement doit veiller à ce que les grands éléments de la réforme de l'assurance-chômage, mis à part l'établissement des primes selon les antécédents, ne soient pas entièrement appliqués avant que les dispositions du Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) ne soient mises en œuvre et, de préférence, que le Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) ne soit en place. Comme ces réformes tiennent à notre avis une place très importante dans les changements nécessaires pour aider les Canadiens à s'adapter aux réalités nouvelles, nous pressons le gouvernement de ne pas trop tarder à les mettre en œuvre. Aussi recommandons-nous avec vigueur que la première étape de la réforme soit mise en route immédiatement, que les propositions du Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) et du Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) soient instaurées sur une période de deux à trois ans et que la totalité des mesures soit en place d'ici la fin de 1987.

La Commission tient à rappeler que ces modifications ne sont recommandées que pour indiquer les grandes directions à suivre. Nous laissons aux gouvernements fédéral et provinciaux le soin de concevoir les modalités des programmes, car elles dépendent de deux facteurs : le niveau des prestations prévues par les programmes de transfert au moment où les réformes commencent et les décisions relatives aux caractéristiques des programmes, qui ne peuvent être prises que par des pouvoirs publics à l'écoute de la population du Canada au moment où les changements sont institués.

Recommandations

La Commission estime qu'un Régime universel de sécurité du revenu comportant des niveaux de revenus garantis et des taux de récupération fiscale relativement faibles constitue un objectif valable à long terme pour le gouvernement fédéral et les provinces, s'ils veulent réformer le régime actuel de sécurité du revenu. Ce système remplacerait la plupart des programmes existants de transfert du revenu ainsi que les exemptions et crédits d'impôt aux personnes et à la famille.

Le versement d'un supplément fédéral est un objectif à poursuivre à long terme. Dans l'immédiat, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient :

- rationaliser le régime d'aide à la famille en réorientant les ressources absorbées par l'exemption fiscale au titre des enfants en faveur soit du crédit d'impôt pour enfants, soit des allocations familiales et en rajustant les taux de récupération fiscale appliqués à ces programmes de manière à mettre en place un système de prestations uniformément progressif;
- améliorer l'élément d'assistance sociale du Régime d'assistance publique du Canada en autorisant l'imposition de taux de réduction moins élevés aux bénéficiaires dont le revenu salarial dépasse le seuil d'exemption.

Ces dernières modifications, alliées à l'établissement des primes d'assurance-chômage en fonction des antécédents, devraient constituer la première étape de la mise en œuvre du supplément général de revenu recommandé précédemment; cette première étape devrait s'amorcer immédiatement. La Commission estime que, étant donné les avantages qu'apporterait une rationalisation du régime de sécurité du revenu, le Régime universel de sécurité du revenu devrait s'instaurer sans retard après cette première étape et être en place d'ici la fin de 1987.

À cette date, les autres réformes de l'assurance-chômage et le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) devraient également être en vigueur.

Note

1. Canada, Santé et Bien-être social, *Prestations aux enfants et aux personnes âgées*, document d'étude, Ottawa, 1985.



Services sociaux

Services généraux 889

Garderies de jour 895



Services sociaux

Services généraux

Les services sociaux du Canada comprennent une grande diversité de programmes ayant trait au bien-être de l'enfant, aux soins pour enfants dans les institutions, et aux services de bien-être social – garderies de jour, soins à domicile pour les personnes âgées, orientation, programmes communautaires pour les handicapés et les personnes âgées, centres de détresse et autres. Ces services sont assurés en partie par les gouvernements provinciaux et municipaux, et dans une très large mesure, par divers organismes bénévoles animés par des travailleurs professionnels et bénévoles, ainsi que par d'autres organismes privés à but lucratif ou non. Dans la préparation de son Rapport, cette Commission n'a pas cherché à présenter une analyse détaillée des services sociaux au Canada. Ceux-ci sont cependant vitaux pour l'avenir de nombreux Canadiens; c'est pourquoi nous tenons à faire des observations sur certains de leurs aspects.

Les groupes et les particuliers qui ont comparu devant cette Commission ont présenté, en matière de services sociaux, deux théories virtuellement opposées. La première préconisait d'encourager davantage le secteur bénévole. La seconde exprimait la crainte que le gouvernement ne se détourne de plus en plus de ses engagements à l'égard des services sociaux, en délaissant une partie de cette responsabilité au profit des secteurs privé et bénévole, et que cet état de chose nuise sérieusement à notre système de services sociaux.

Certes, ces deux propositions ne s'opposent pas nécessairement : les gouvernements pourraient continuer à accorder une aide financière aux organismes de services sociaux et d'exercer un droit de regard et de contrôle tout en confiant le soin de la prestation effective de ces services à des organismes moins bureaucratiques et donc éventuellement mieux en mesure de réagir aux besoins. Les commissaires estiment qu'une telle politique

constitue une solution appropriée et que c'est la voie dans laquelle il convient de s'engager.

D'autres suggestions importantes ayant trait aux services sociaux ont également été présentées. Si plusieurs Canadiens ont estimé qu'on devrait plus fréquemment faire appel au secteur bénévole, ils ont ajouté qu'il fallait plutôt sortir des cadres actuels et recourir à cet égard aux collectivités locales et, dans la mesure du possible, aux structures familiales. Certains intervenants ont défendu ce point de vue en faisant valoir qu'il constituait un moyen de réaliser des économies dans la prestation des programmes de services sociaux. D'autres y ont vu un moyen d'améliorer les services eux-mêmes. Ce dernier argument a été avancé par plusieurs groupes d'usagers des services sociaux.

Les meilleurs juges de la méthode de prestation d'un service sont les usagers eux-mêmes. C'est une des principales raisons pour lesquelles les commissaires trouvent très convaincant l'argument qui considère que la décentralisation des services peut en améliorer la prestation, à condition que le transfert des responsabilités s'accompagne d'un financement suffisant. Nous avons cependant beaucoup plus de mal à accepter l'argument qui veut que cette même décentralisation puisse également réduire le coût des services communautaires et en milieu familial. Il existe peu de preuves empiriques solides du bien-fondé de cette opinion, surtout lorsqu'il s'agit des soins aux enfants, des soins aux adultes souffrant de troubles psychiatriques et des soins aux handicapés. Il va sans dire que le coût des soins en institution diminue si on en retire les personnes qui y sont soignées. Cependant, il est possible que les coûts directs et indirects auxquels devra faire face la collectivité augmentent. Le plus important est que, si les patients sont libérés des institutions avant que des services communautaires adéquats soient disponibles pour remplacer ceux actuellement en place, les dépenses des institutions diminueront à coup sûr. Cela se ferait au grand détriment de ceux qui ont besoin de services, de la vie de famille ainsi que de la collectivité.

On dispose facilement de renseignements sur le coût des soins communautaires aux malades chroniques et aux personnes âgées. Ces renseignements semblent indiquer que les Canadiens ne peuvent s'attendre à ce que le coût de ces prestations de services soit réduit de façon marquée; en effet, le coût des soins communautaires semble légèrement plus élevé. En revanche, il convient de souligner le fait que les clients eux-mêmes semblent très satisfaits des soins communautaires. En supposant que les coûts demeurent à peu près égaux, ou n'augmentent pas de façon accentuée, la position des usagers à l'égard des soins communautaires justifierait elle-même qu'on encourage ce genre de prestation de services.

Une autre proposition très semblable favorisait des services susceptibles de contribuer à plus d'indépendance et à la libération complète des usagers de la tutelle de ces mêmes services. Bien que ce soit là l'objectif apparent de la plupart des services sociaux, il n'est pas toujours prioritaire dans la pratique. Même s'il paraît évident que les gouvernements et les organismes qui assurent des services devraient constamment garder cet objectif à l'esprit, la fréquence avec laquelle les intervenants ont insisté sur la nécessité d'une réforme de

notre système de prestation de services incité les commissaires à mettre l'accent sur ce point.

Le point de vue ci-dessous nous a été présenté avec insistance aux audiences de Vancouver :

En matière de services sociaux, je crois aux groupes d'entraide. Je travaille dans le domaine de la lutte contre la pauvreté où j'interviens auprès de nombreux groupes d'entraide. Nous pouvons faire beaucoup de choses pour nous-mêmes, si on nous en donne l'occasion [...]. Si un groupe de pauvres s'organisent pour s'entraider, il faut leur donner les fonds [...] qui leur permettent de s'entraider. Il y a beaucoup de choses que nous pouvons faire pour nous-mêmes bien mieux que des professionnels. S'il y a une chose que je déteste réellement dans le système des services sociaux, c'est le fait que les programmes sont conçus sans la contribution des personnes auxquelles ils sont censés être destinés. Ceux qui conçoivent ces programmes estiment qu'ils savent ce qui convient le mieux. Notre système des services sociaux est très paternaliste, et c'est contre cela que je m'élève.

(Gus Long, transcription, vol. 7, Vancouver, le 11 juin 1984, p. 1705-1706.)

Les intervenants ont également souvent déclaré que l'on devrait continuer à poursuivre de plus en plus vigoureusement une meilleure intégration des divers genres de services sociaux et médicaux. Bien que le Québec ait tenté une intégration de grande envergure, ailleurs au Canada les exemples d'intégration sont plus rares. Comme un grand nombre de Canadiens usagers des services sociaux ou médicaux ont besoin de plus d'une sorte d'intervention, il importe d'établir une meilleure communication entre les différents genres de services et peut-être de les regrouper.

Un autre thème qui s'est dégagé, encore que moins fréquemment, a été la valeur éventuelle d'une privatisation de la prestation des services, selon une formule fondée à la fois sur la surveillance de ces services et de leur rentabilité. Certaines personnes qui étaient en faveur de cette méthode de prestation des services ont assuré les commissaires que les mécanismes du marché exerceraient la même influence en ce domaine qu'en d'autres. Nous tenons cependant à exprimer quelques réserves concernant la mise en œuvre trop zélée d'une telle formule. La prestation de services dans un but lucratif est actuellement très répandue dans le domaine des garderies de jour et, en particulier, des foyers de soins infirmiers. Bien qu'il n'existe pas de preuve concluante de l'incidence de la privatisation sur les usagers de ces services, il est intéressant de noter que les proportions personnel-patients et personnel-enfants sont moins élevées dans les organismes privés que dans les centres publics. En outre, certains chercheurs ont exprimé des réserves sur les services à but lucratif. En particulier en ce qui concerne les établissements de soins infirmiers, la privatisation convient le mieux lorsque les consommateurs sont à la fois mobiles et bien informés des divers organismes de services auxquels ils peuvent s'adresser. Comme habituellement les usagers de ces établissements ne sont ni mobiles ni bien informés, les services publics doivent, à tout le moins, continuer d'exercer un rôle important de surveillance.

Un accès plus étendu aux services sociaux a également été proposé. Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) donne au gouvernement

fédéral l'occasion de contribuer aux services destinés aux Canadiens qui sont dans le besoin ou qui risquent de s'y trouver. Par besoin, on entend le besoin financier, ce qui a eu pour effet dans le passé de ne permettre qu'aux pauvres de recevoir gratuitement un grand nombre de services sociaux fournis par le gouvernement, même si le besoin de services n'est sûrement pas entièrement fonction du revenu. Le gouvernement fédéral a mis au point, au cours des dernières années, de nouvelles directives relatives au partage du coût des services sociaux assurés dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. Ces directives permettront aux provinces de financer en totalité les services sociaux à l'intention des usagers dont les revenus proviennent des versements de la sécurité de la vieillesse, plus deux fois le niveau du Supplément de revenu garanti (SRG) pour les adultes et un tiers de ce montant pour les enfants. Il s'ensuit qu'en mars 1985, une famille composée de deux adultes et de deux enfants, ayant un revenu annuel après impôt ne dépassant pas 26 818 dollars, pourra avoir droit à une subvention complète. Une fois ce plafond atteint, les usagers doivent verser 50 cents pour chaque dollar de revenu supplémentaire pour payer les coûts des services reçus. Les directives du gouvernement fédéral semblent assez généreuses, mais il reste vrai qu'au Canada les services médicaux, qui sont les plus coûteux, sont offerts « gratuitement » à tous les usagers, alors que les services sociaux, qui sont souvent plus économiques, sont avantageux pour les usagers à revenu moyen. Cette anomalie pousse souvent l'utilisateur à remplacer le service au coût élevé par le service le moins coûteux. De plus, plusieurs provinces ne tirent pas entièrement parti des directives fédérales; elles préfèrent plutôt refiler une grande partie des frais aux usagers.

Bien entendu, ceux qui réclament un accès plus étendu aux services sociaux entrent en contradiction avec ceux qui réclament la réduction des dépenses gouvernementales. En fin de compte, on peut être favorable à la gratuité et à l'universalité de ces services si on leur accorde de l'importance. On peut s'opposer à cette gratuité, si on pense qu'il faudrait réduire la présence gouvernementale. Il n'est pas facile d'évaluer le coût pour le secteur public de toute mesure visant à assurer un accès plus étendu des services sociaux. En 1977, la tentative de renégociation de la composante des services sociaux du Régime d'assistance publique du Canada en vue d'en généraliser l'accès, avait fixé à environ 225 millions de dollars la contribution financière du gouvernement fédéral au programme. En 1984-1985, un chiffre réaliste à ce sujet est probablement proche de 500 millions de dollars.

Divers particuliers et groupes ont proposé de recourir plus largement aux bénévoles ainsi qu'aux organismes bénévoles, et cela pour plusieurs raisons, notamment :

- la participation accrue de la collectivité à la prestation des services;
- un « visage plus humain » de la prestation des services;
- la possibilité que les usagers en aident d'autres et que les clients participent plus directement à la prestation des services;
- la possibilité que les contribuables aient une meilleure idée de l'utilisation de leur argent;
- la réduction de la dépendance des Canadiens à l'égard du gouvernement;

- la réduction du coût des prestations des services;
- la réduction générale de l'intervention gouvernementale dans la collectivité.

La Commission a également entendu un certain nombre d'arguments défavorables à une augmentation marquée du recours au bénévolat. On craignait en effet que cela ne donne l'impression que les gouvernements se dérobaient devant leurs responsabilités actuelles qui consistent à aider directement les Canadiens. La faculté des gouvernements d'imposer des normes provinciales et nationales pourrait s'en trouver réduite. D'une part, le financement des services serait plus aléatoire et courrait de plus grands risques, en particulier s'il était uniquement tributaire de dons volontaires. D'autre part, si le gouvernement continuait de financer les services sociaux, on pourrait craindre que le secteur bénévole renonce à son indépendance à l'égard du gouvernement. Il se pourrait que la sécurité d'emploi et les niveaux actuels de salaire des employés des organismes de services sociaux soient réduits et que l'accès du public à ces services soit encore plus restreint. En outre, on pourra mettre en cause la faculté de non-professionnels à faire les choix les plus appropriés, à assurer le respect des normes et des exigences requises par le secteur public en matière de responsabilité. Certains consommateurs craignent le retour à la « charité », c'est-à-dire à un système où les services sont définis par les riches et accordés de manière sélective aux personnes dans le besoin. Finalement, le secteur bénévole lui-même a exprimé des sentiments partagés à l'égard de ces divers projets de modification.

À titre d'exemple, le président de Centraide du Canada a dit ce qui suit à la Commission :

J'ai beaucoup de difficulté à tirer blanc-noir en disant : « C'est ou des services d'État ou des services amorcés ou gérés par les organismes bénévoles. » Je pourrais dire oui, les organismes bénévoles ont développé une capacité d'être près de leur clientèle et une capacité de gérer, mais je dirais que c'est une évolution qui se fait et une expérience qui devient acquise dans la société. Encore là, je serais obligé probablement de la nuancer selon les organismes bénévoles, les mêmes nuances que l'on fait selon les capacités de l'un ou l'autre ministère à administrer ces programmes.

J'ai de la difficulté à trancher carrément en disant : « Ce n'est plus l'État; ce seront les organismes bénévoles. »

(André Mailhot, transcription, vol. 1, Montréal, le 30 mai 1984, p. 99-100.)

Centraide du grand Toronto s'est également exprimée en ces termes :

Le choix relié au secteur bénévole [...] est présenté incorrectement comme un choix entre deux choses [...]. Compte tenu de l'émergence du mouvement d'entraide personnelle, des restrictions financières, du cynisme ambiant à l'égard des actions du gouvernement et des grandes institutions, nous pouvons nous attendre à une évolution continue vers la tendance à la prestation des services par des organismes bénévoles. Cet état de chose soulève cependant certaines questions [...] qu'il importe d'examiner [...]. En premier lieu, le risque que la dépendance à l'égard du secteur bénévole ne soit utilisée comme une excuse pour éliminer le financement des services qui sont réellement du ressort des pouvoirs

publics. En deuxième lieu, le risque que les avantages des arguments en faveur du bénévolat ne soient exploités et ne donnent lieu à l'utilisation de bénévoles pour déplacer des travailleurs salariés, ce qui a récemment été mis en lumière au cours du Congrès du travail du Canada et s'est produit en Colombie-Britannique. En troisième lieu, la tendance manifeste de certains services publics à saisir le principe de l'intervention bénévole et de lancer des programmes qui font appel aux bénévoles au stade de la prestation, mais dont les coûts d'administration sont élevés et ne sont donc pas financièrement efficaces [...]. Pour que chacun joue son rôle dans le système de prestation des services, il importe de faire précéder toutes les décisions en matière de politiques à suivre par une consultation significative [Traduction].

(Gordon Cressy, transcription, vol. 13, Toronto, le 26 juin 1984, p. 3246-3248.)

Bien que ces arguments invitent à la prudence, ils ne semblent pas soulever de graves réserves à l'égard du recours accru au secteur bénévole pour assurer la prestation des services. Les commissaires estiment que la conclusion qui se dégage de tout ceci est que les gouvernements devraient soutenir et entretenir le bénévolat. Les réserves exprimées ci-dessus par les deux représentants de Centraide montrent cependant indéniablement que les gouvernements ne doivent pas se désengager totalement de la prestation des services, mais plutôt continuer de financer généreusement ce système et le contrôler soigneusement. Rien ne justifie à nos yeux que les services eux-mêmes devraient être considérés comme le terrain de choix des réductions des dépenses gouvernementales. Nous proposons donc que la dévolution des services sociaux au secteur bénévole s'accompagne du maintien du financement de l'État. Cette recommandation repose sur le fait que les commissaires sont convaincus qu'en faisant plus largement appel à ce secteur, nos gouvernements s'assurent du même coup que les fonds publics sont mieux répartis et utilisés.

Les commissaires estiment également qu'en dépit des directives fédérales améliorées, déjà mentionnées, on pourrait regrouper le financement fédéral des services sociaux et des services d'assistance sociale dans le cadre d'un seul mécanisme de financement « fondé sur les besoins », soit le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Mais celui-ci enlève au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux la souplesse nécessaire pour s'occuper de l'un ou l'autre de ces secteurs dont ils ont la responsabilité. Il y a donc de fortes raisons qui militent en faveur de la reprise des pourparlers fédéraux- provinciaux sur l'avenir de la prestation des services sociaux et sur des mécanismes appropriés de financement qu'il exige.

Les commissaires seraient plus que négligents s'ils terminaient cette section sans faire une observation d'ordre plus général au sujet du secteur bénévole. Nous avons traité ici de son rôle spécifique dans la prestation des services sociaux, mais nous désirons insister sur le rôle plus important qu'il joue dans la société canadienne. Au Canada, les bénévoles sont les principaux animateurs dans divers domaines, des ligues sportives pour jeunes aux partis politiques. En effet, exception faite des États-Unis, le Canada atteint le niveau de bénévolat le plus élevé au monde. Les pouvoirs publics doivent se faire un devoir de sauvegarder et soutenir ce précieux atout de la société canadienne.

Les commissaires désirent également souligner le fait que les organismes bénévoles nous ont présenté plusieurs mémoires sur des sujets qui débordaient de loin leurs centres d'intérêts particuliers. Ces opinions nous ont paru particulièrement intéressantes, en ce sens qu'elles étaient manifestement exemptes d'intérêt personnel; nous y avons largement puisé pour préparer toutes les étapes de notre Rapport. Compte tenu des intérêts très variés du secteur bénévole et de la vigueur de ses opinions, nous n'exagérons pas en disant que leurs perceptions imprègnent notre travail.

Garderies de jour

Les services de garderie de jour pour les enfants sont un des services sociaux canadiens les plus essentiels. Compte tenu de l'entrée en force des femmes sur le marché du travail au cours des deux dernières décennies, de plus en plus de familles confient aujourd'hui le soin de leurs jeunes enfants aux garderies pendant une partie ou la totalité de chaque jour de travail.

De nombreux groupes et particuliers qui ont témoigné devant la Commission ont reconnu l'importance des garderies. Les gouvernements se sont eux-mêmes de plus en plus préoccupés de mettre en place de tels services, sous l'impulsion des pressions créées par l'évolution du marché du travail et des attitudes à l'égard du rôle de la femme dans la société canadienne. Deux importants groupes de travail sur les garderies de jour, le premier fédéral-provincial et l'autre parlementaire, ont donc été créés et étudient actuellement la question. Comme les membres de ces groupes peuvent effectuer une enquête beaucoup plus approfondie que nous n'avons pu le faire nous-mêmes, nous n'avons pas l'intention de nous étendre sur la question. Nous tenons cependant à faire un certain nombre de remarques.

Le système actuel de garderies de jour au Canada est un mélange complexe de services assurés et financés par le secteur public et d'initiatives du secteur privé. Dans certaines parties du Canada, les autorités municipales fournissent des services de garderies de jour, alors que dans plusieurs autres, les gouvernements municipaux ou provinciaux subventionnent des groupes communautaires créés pour assurer ces services. Dans plusieurs provinces, les garderies de jour sont exploitées par des sociétés du secteur privé. Cependant, dans la grande majorité des cas, la garde de jour des enfants est assurée par des parents ou des « gardiens » dont l'action n'est soumise à aucun règlement. Les gouvernements sont prêts à payer les frais de certains services fournis par le secteur public à l'intention de familles à revenu peu élevé ou moyen. Le financement de ces services est assuré par le Régime d'assistance publique du Canada, sous réserve, comme c'est le cas d'autres services sociaux, des dispositions relatives au revenu familial. Le gouvernement fédéral et les provinces accordent également une exonération d'impôt annuelle de 2 000 dollars pour les frais de garderie par enfant, mais, comme c'est le cas pour toutes les exonérations fiscales, ce sont les familles les plus aisées qui en profitent le plus. Les familles à revenu moyen reçoivent donc très peu d'aide. Il s'ensuit que les garderies de jour organisées, qui coûtent plusieurs milliers de dollars par an, servent souvent les intérêts de familles soit pauvres soit très aisées, mais très peu celles qui ont un revenu moyen. Les difficultés d'accès

les plus accentuées sont évidemment attribuables simplement au manque de place dans des garderies organisées.

Cette situation a eu pour effet général de pousser la majorité des parents canadiens à s'adresser au secteur privé et non supervisé pour y trouver des services de garderie à un prix raisonnable. Dans la majorité des cas, les services offerts sont sans doute satisfaisants. Un grand nombre de parents continuent à les préférer. Il reste que le prix à payer, sur le plan financier et autres, peut être fort élevé pour certains parents.

Les garderies de jour sont de juridiction provinciale; toute solution aux problèmes connexes doit donc revêtir un caractère provincial ou fédéral-provincial. Les commissaires craignent que sans participation fédérale, les provinces les plus pauvres n'aient pas les moyens de prendre des mesures satisfaisantes et que certaines provinces plus riches ne soient pas suffisamment motivées pour chercher les solutions qui s'imposent. Nous sommes cependant tout à fait conscients du fait que les garderies de jour pourraient constituer un secteur du service social extrêmement coûteux dans lequel le gouvernement intervient peu à l'heure actuelle. Une participation encore plus marquée du gouvernement en élèverait encore le coût; les Canadiens doivent déterminer avec soin s'ils veulent que les gouvernements consacrent plus de fonds publics aux services de garderies de jour.

Les commissaires ne tiennent pas à émettre de recommandations précises en ce domaine. À cette exception près, qu'ils recommandent que le gouvernement fédéral transforme en crédit d'impôt la déduction fiscale actuelle pour soins aux enfants; crédit duquel devrait être déduit le montant de tout service de garderie subventionné, afin d'éviter une double subvention. Ils recommandent également que les gouvernements fédéral et provinciaux accordent à la question des garderies de jour une priorité élevée dans leurs discussions ultérieures. Nous proposons cette conversion en crédit d'impôt afin d'atténuer les effets défavorables de la répartition du dégrèvement fiscal actuel. Si l'on doit conserver des mesures fiscales quelconques à la suite des études fédérales-provinciales, il faudrait donner la préférence au mécanisme du crédit d'impôt. Nous évitons de faire des recommandations plus précises sur la nature et les avantages d'un mécanisme quelconque fédéral-provincial de partage des subventions aux services de garderie de jour, dans l'attente de la publication des rapports des deux groupes d'étude mentionnés ci-dessus.

Conclusions et recommandations

La Commission voudrait faire un certain nombre d'observations d'ordre général sur les questions étudiées dans la présente section. Plusieurs des principales recommandations formulées ici constituent un tout et il vaudrait mieux les considérer dans leur ensemble, plutôt que séparément. C'est appliquées simultanément, en effet, que les réformes préconisées à l'égard de l'assurance-chômage (A-C) et les nouveaux programmes appelés Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) et Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) produiront tout leur effet. Les économies réalisées grâce à la réforme du Régime d'assurance-chômage serviraient à financer le PTAR, alors que le RUSR permettrait l'octroi d'une aide pécuniaire, là où l'adaptation aurait entraîné une perte de revenu. Le PTAR accentuerait l'effet des changements proposés du Régime d'assurance-chômage, ouvrant ainsi la voie à un rééquilibre économique, alors que, par ailleurs, le RUSR, combiné à certains éléments du PTAR, pourrait amortir d'éventuelles conséquences préjudiciables aux particuliers.

Considérant la modicité des fonds que, selon les critères de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Canada consacre à son secteur social, rien ne justifie vraiment qu'on aille puiser dans l'enveloppe sociale pour réduire le déficit. Il n'empêche, cependant, qu'en réaffectant les dépenses dans le cadre d'une nouvelle structure, on améliorerait le régime de telle sorte que l'on pourrait, au même prix, fournir une aide à ceux qui en ont le plus besoin.

Les commissaires n'entrevoient aucune tendance de nature à compromettre inévitablement la viabilité des programmes sociaux. Certes, le vieillissement de la population et les exigences nées de la mutation technologique et économique nous imposent une planification soignée; mais rien de tout cela ne pèsera d'un poids insoutenable sur nos programmes, surtout si les réformes suggérées dans cette partie du Rapport sont appliquées.

Nous sommes d'avis que le régime fiscal et celui des paiements de transfert ne sauraient être valablement étudiés séparément. Il s'ensuit donc que toute grande réforme des programmes relatifs à la sécurité du revenu devra s'accompagner d'une refonte, au moins partielle, de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Le marché du travail et l'assurance-chômage

Les commissaires ont conclu, suite à leur étude du marché canadien du travail, que les principaux objectifs du Canada consistent à créer des emplois et à améliorer la situation individuelle des Canadiens, en éliminant des programmes actuels les mesures incitatives qui n'ont plus lieu d'être. Notre analyse part de l'hypothèse que les taux de participation de la main-d'œuvre évolueront dans le même sens qu'aujourd'hui et que les femmes entreront en plus grand nombre sur le marché du travail. Bien que ces tendances n'aient essentiellement rien d'inquiétant, surtout si l'on adopte l'hypothèse exposée dans la Partie III du Rapport voulant que l'offre de main-d'œuvre crée elle-même sa propre demande, il n'en demeure pas moins qu'elles laissent

présager, pour les cinq à huit prochaines années, des niveaux élevés et constants de chômage, qui ne cesseront de préoccuper les décideurs de nos politiques et accroîtront sensiblement les besoins des Canadiens en matière de formation.

Dans notre analyse du marché du travail, nous signalons que le chômage actuel est, dans une très large mesure, attribuable à l'insuffisance de la demande totale de main-d'œuvre ou à des causes structurelles, comme l'incompatibilité entre les emplois offerts et les aptitudes requises pour les occuper. Nous avons abordé dans la Partie III la question de l'insuffisance de la demande. Nous recommandons ici un ensemble de mesures propres à faciliter l'adaptation et la formation et à réduire ainsi le chômage structurel. Sans les changements de structure que nous préconisons, il sera presque impossible, même à longue échéance, de réduire le chômage en deçà de 6,5 à 8 pour cent de la population active.

Une partie de l'accroissement du chômage est imputable à nos régimes actuels d'assurance-chômage, car en « allégeant » le fardeau du chômeur, on l'encourage, dans certains cas, à ne pas chercher activement du travail. D'autre part, en lui accordant, dans certaines régions, 40 semaines de prestations après 12 semaines d'emploi, on favorise le chômage cyclique, ce dont abusent les employeurs et les employés. Encore une fois, le fait de prolonger la période des prestations dans certaines régions uniquement ne favorise pas l'adaptation de la main-d'œuvre et prive de tels prolongements un grand nombre de personnes sans emploi. Du fait également que le barème des primes n'a rien à voir avec le risque de chômage, le régime actuel pénalise tant les employeurs que les employés réguliers, au profit d'entreprises à profil d'embauche instable et de travailleurs inconstants.

■ Les commissaires recommandent que le gouvernement fédéral étudie, au sujet de l'assurance-chômage, la série de modifications suivantes :

- une tarification fondée sur l'expérience en fonction du risque de chômage; les primes seraient calculées, autant que possible, pour chaque entreprise individuellement;
- une réduction des prestations à 50 pour cent des gains assurables;
- une prolongation à 15, voire 20 semaines de travail assuré au cours de l'année précédente;
- une réduction du rapport entre la période maximale de prestations et la période minimale d'emploi, en établissant, par exemple, un ratio de deux ou trois semaines de travail pour une semaine de prestations;
- la suppression de la période supplémentaire de prestations fondée sur le taux régional du chômage.

La réduction des niveaux de prestations et la suppression de la période supplémentaire dans certaines régions réduiraient chacune d'au moins un sixième le coût de l'A-C. Les économies réalisables grâce aux autres

modifications sont tellement liées au changement de comportement que la Commission n'a pas les moyens nécessaires pour les évaluer. Considérant le taux de chômage du mois d'avril 1985, on réaliserait probablement une économie d'environ 4 milliards de dollars.

- Les commissaires recommandent donc ce qui suit :
 - que les économies découlant des trois premières réformes de l'A-C servent à réduire l'ensemble du barème des primes (les prestations supplémentaires régionales sont financées sur le Fonds du revenu consolidé);
 - que l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés soit rehaussé d'un montant égal aux réductions des primes, en vue de créer un fonds pour le Programme temporaire d'assistance au recyclage. Les économies réalisées grâce à la suppression de la période supplémentaire de prestations devraient être versées à ce fonds.

■ La Commission recommande que le fonds en question serve à financer un programme temporaire d'assistance au recyclage, pour venir en aide aux Canadiens qui n'ont plus droit aux prestations d'A-C, à condition toutefois qu'ils soient disposés à se déplacer ou à se perfectionner pour améliorer leurs chances de trouver un emploi. Le programme prévoirait une aide très largement consentie couvrant ce qui suit :

- les programmes transférables de subvention des salaires;
- les subventions au titre de la mobilité de la main-d'œuvre;
- les programmes de formation;
- la retraite anticipée.

Le PTAR pourrait servir, en outre, à dédommager qui de droit de la perte d'éléments d'actif, comme le logement, attribuable au déclin des collectivités. Il faudrait également mettre en commun les contributions au fonds du PTAR pour qu'elles servent à financer les travailleurs désireux d'acheter des actions dans des entreprises qui, autrement, fermeraient leurs portes, ou d'investir dans des projets locaux de développement économique. En général, le droit des travailleurs à bénéficier du fonds du PTAR devrait être proportionnel à leur ancienneté sur le marché du travail, du fait que les plus âgés d'entre eux auront, plus que les jeunes, du mal à se réadapter.

■ Les commissaires recommandent de maintenir la politique actuelle d'un salaire égal pour un travail égal, malgré les effets négatifs qui peuvent en découler. En effet, si cette politique est appliquée indépendamment des programmes d'action positive, par exemple, elle peut limiter les occasions d'emploi pour les groupes défavorisés. De plus, elle peut conduire les Canadiens à se départir d'un système de rémunération régi par les lois qui mettent l'accent sur les chances égales d'emploi à travers les programmes d'action positive, plutôt que de s'attacher au principe de la valeur égale.

Les commissaires partagent, dans l'ensemble, le point de vue de Madame le juge Rosalie Abella concernant :

- l'imposition légale des programmes d'action positive à tous les employeurs régis par le Code canadien du travail;
- l'encouragement des provinces à assumer la relève;
- l'insertion d'une clause à cet effet dans tous les marchés conclus par le gouvernement fédéral ou les sociétés d'État.

Nous n'avons pas l'impression, cependant, qu'on ait prêté une attention suffisante aux coûts des programmes de l'égalité des chances en matière d'emploi et, plus spécialement, aux questions touchant l'équité envers les divers groupes de Canadiens défavorisés.

- Nous recommandons dès lors que le programme soit appliqué par étapes, au moyen :
 - soit d'un programme expérimental d'action positive de trois ans dans les sociétés d'État;
 - soit de consultations soutenues avec le secteur privé, pour que le programme soit mis en œuvre d'ici trois ans, de façon efficace et au moindre coût.

La Commission est d'avis que les programmes en question répondront aux attentes, dans la mesure où ils seront appuyés par des lois pertinentes et des organismes d'application.

- Nous recommandons par conséquent ce qui suit :
 - que des mesures législatives, plutôt que de simples directives, viennent consacrer le principe de l'égalité des chances en matière d'emploi;
 - que la Commission fédérale des droits de la personne obtienne un financement qui réponde pleinement à ses besoins.

■ Les heures de travail dans une entreprise sont nécessairement fixées d'un commun accord entre l'employeur et les employés, de façon à harmoniser les exigences de la production et les souhaits des travailleurs. La Commission a cependant relevé certains facteurs qui compromettent artificiellement la réalisation d'une telle entente et qu'il faudrait, à son avis, éliminer, pour donner plus de souplesse aux arrangements relatifs aux conditions de travail, à la grande satisfaction des employés, et pour une productivité accrue.

- Les commissaires recommandent notamment :
 - que les primes d'A-C, d'assurance contre les accidents du travail et les contributions au Régime des pensions du Canada (RPC) soient calculées en fonction du salaire horaire et plafonnées sur cette base, plutôt que sur les prestations hebdomadaires ou annuelles;
 - qu'on élimine le préjugé qui se manifeste à l'égard de certaines catégories d'emplois à temps partiel, en accordant à

ces catégories des droits aux congés payés ou au préavis de licenciement identiques à ceux dont bénéficient les autres catégories;

- que l'on favorise le calcul au prorata des avantages sociaux. □

L'immigration

La politique canadienne en matière d'immigration est assortie, depuis une dizaine d'années, de restrictions plus importantes que par le passé, tant en ce qui concerne le nombre d'immigrants que les normes d'admission. Nous ne pensons pas que ces restrictions soient réellement nécessaires ou appropriées, compte tenu des prévisions de croissance démographique à long terme du Canada. Nous nous inquiétons cependant des conséquences qui découleraient, pour le pays, d'une politique d'immigration plus libérale.

■ C'est pourquoi nous recommandons :

- de procéder à un examen approfondi des tendances démographiques du Canada et de leurs répercussions sur la politique future du gouvernement à cet égard;
- d'étudier par la même occasion, au moyen d'un débat public ou tout autrement, les conséquences d'ordre culturel, social et linguistique de différentes politiques d'immigration;
- d'élaborer un plan à long terme en matière d'immigration, prévoyant, sous réserve des résultats de l'étude mentionnée ci-dessus, l'admission de plus forts contingents d'immigrants sur un certain nombre d'années; celui-ci mettra l'accent sur les compétences et les aptitudes générales des candidats, plutôt que sur des considérations étroites d'ordre professionnel. □

Les relations patronales-ouvrières

■ La Commission note le rôle prépondérant que jouent les associations de travailleurs au Canada et dans les autres pays développés au regard de l'amélioration des salaires et des conditions d'emploi. Nous proposons, à ce sujet, à tous les gouvernements canadiens de prévoir un cadre législatif à l'appui de ces associations et des négociations collectives.

Le système antagoniste qui régit les relations patronales-syndicales devrait être réexaminé, car il faut que les directions se sensibilisent aux inquiétudes des travailleurs relatives à la sécurité d'emploi et à leur satisfaction professionnelle, tout en faisant appel aux ressources souvent inexploitées des travailleurs pour améliorer la productivité et la qualité du produit. Il incombe aux syndicats de faciliter ce processus et d'y participer, sans trahir les intérêts des travailleurs, en assumant aussi la responsabilité supplémentaire d'assurer à l'entreprise une position concurrentielle qui garantisse sa survie.

Les mesures suivantes étant de nature à réduire le nombre des grèves et des lock-out, la Commission recommande ce qui suit :

- d'autoriser les commissions des relations de travail à créer des unités de négociations multipatronales et multisyndicales, toutes les fois où cela faciliterait les négociations; facultative, la création de ces unités serait faite à la demande de l'un des intéressés ou des deux;
- d'amener les parties à un conflit industriel à partager davantage d'informations.

Les commissaires doutent que des conventions de courte durée ou que la centralisation imposée des structures de négociation puissent sensiblement améliorer les relations patronales-ouvrières. Les changements à cet égard doivent donc procéder de la volonté des parties. Le droit de grève ou de lock-out serait raisonnablement limité, afin de ne pas affecter la santé et la sécurité publiques.

Les relations entre employeurs et travailleurs au Canada semblent s'améliorer plus facilement au niveau des entreprises, des industries individuelles et des sections syndicales. Des solutions à l'échelle nationale ou provinciale ne seraient peut-être pas aussi efficaces que des solutions locales.

- Les commissaires recommandent donc aux gouvernements d'appuyer des initiatives locales et facultatives telles que :
 - les programmes de médiation préventive;
 - les programmes relatifs à la qualité de vie au travail;
 - les ententes portant sur la participation aux bénéfices et sur les indemnités.

■ L'importante question de l'hygiène et de la sécurité au travail gagne du terrain. Des améliorations étant encore possibles en ce domaine, la Commission recommande ainsi :

- que les hautes directions des sociétés accordent plus d'attention à ce domaine, afin d'éviter une intervention gouvernementale plus poussée;
- que la tarification fondée sur l'expérience serve, de façon générale, à calculer les primes d'assurance contre les accidents de travail, en vue d'encourager les entreprises, par ce mode de financement direct, à réduire au minimum les problèmes d'hygiène et de sécurité au travail. Les primes reflèteraient ainsi fidèlement le coût, pour la société, de conditions de travail hasardeuses.
- que le principe de la responsabilité interne, de préférence à celui de l'ingérence accrue du gouvernement, soit maintenu et appliqué. Il faudrait donc à cet effet :
 - exiger des onze gouvernements du Canada qu'ils instituent des comités paritaires patronaux-ouvriers sur l'hygiène et la sécurité au travail, tels que neuf des onze gouvernements les ont déjà définis;

- confier à ces comités la responsabilité effective à cet égard, au lieu de simples fonctions consultatives.
- Il y aurait lieu que les gouvernements reconsidèrent leurs normes, au fur et à mesure qu'ils disposent de nouvelles informations sur les risques des métiers. Une telle révision est indispensable pour s'attaquer aux problèmes de l'hygiène en milieu de travail. À l'échelle nationale, le Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail est l'organisme le mieux placé, pour fixer les normes que les instances gouvernementales compétentes se chargeraient ensuite d'appliquer.

Les commissaires ont particulièrement à cœur les questions d'hygiène au travail. La période d'incubation des maladies professionnelles étant généralement assez longue, il est souvent difficile d'évaluer les effets de l'activité industrielle sur la santé des travailleurs et d'établir un lien direct entre le milieu de travail et certaines affections dont les travailleurs sont victimes. De ce fait, les programmes d'indemnisation des travailleurs ne répondent plus à nos besoins en matière de maladies professionnelles.

- Outre la recommandation sur l'évolution périodique des normes et du contrôle des opérations, les commissaires proposent :
 - que les gouvernements fédéral et provinciaux envisagent la mise en application immédiate d'un régime universel d'assurance-invalidité, pour faire face aux effets à long terme des problèmes de santé au travail et à d'autres formes d'incapacités qui frappent la population en âge de travailler. On pourrait y parvenir en convertissant le régime d'indemnisation des travailleurs en un régime universel d'assurance-invalidité, ou bien en élargissant les dispositions actuelles et pertinentes du Régime des pensions du Canada (RPC) ou du Régime des rentes du Québec (RRQ). Un groupe de travail fédéral-provincial étudie actuellement la question, mais lui donner suite prend du temps. □

L'éducation et la formation

Les programmes d'éducation et de formation jouent plusieurs rôles. C'est grâce à eux que les jeunes Canadiens apprennent à vivre ensemble et qu'ils acquièrent les connaissances et les aptitudes qui répondent aux besoins du marché du travail. Ils ouvrent également la voie à la promotion sociale. Nos établissements d'enseignement postsecondaire sont la principale source de recherche pure et appliquée et sont des dépositaires importants de notre culture.

Les commissaires sont d'avis que l'importance de l'enseignement et de la formation postsecondaires ne diminuera pas avec les années; au contraire, elle s'accroîtra de pair avec les niveaux élevés de connaissance et de recherche qui seront exigés à l'avenir. L'importance des programmes de formation, en

particulier ceux de formation industrielle, ira croissant, à mesure que les Canadiens s'adapteront aux conditions changeantes du marché du travail. Le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) jouera sans doute un rôle de premier plan à cet égard, en raison de la très grande place qu'il réserve à la formation.

Les commissaires sont préoccupés par plusieurs aspects de notre système d'enseignement et de formation et sont persuadés notamment de ce qui suit :

- qu'il est souhaitable et possible d'atteindre de plus hauts niveaux d'excellence;
- qu'il nous faut un système plus souple;
- que les Canadiens à faible revenu n'exploitent pas suffisamment le système de l'enseignement postsecondaire;
- que les accords de transfert fédéraux-provinciaux sont dépassés;
- que la balance au regard de la formation dans l'industrie, par opposition à la formation en institution d'enseignement, penche encore trop en faveur de celle-ci;
- que le recyclage et le perfectionnement des adultes est insuffisant.

Les commissaires souhaitent que les mécanismes de financement de l'enseignement postsecondaire soient refondus, afin que celui-ci devienne plus dynamique, compétitif et diversifié. Les modalités régissant les paiements actuels de transfert au titre du financement des programmes établis (FPE) ne répondent pas à ces objectifs. Il faudrait les modifier, en vue d'encourager la réforme du système, tout en minimisant l'intervention directe du fédéral dans ce champ de compétence provinciale et tout en ne négligeant pas les objectifs nationaux.

De très longues discussions intergouvernementales, sans caractère officiel, ont eu lieu au cours des cinq dernières années au sujet des accords sur les paiements de transfert au titre de l'enseignement postsecondaire, mais elles n'ont pas encore débouché sur des négociations formelles. Les commissaires estiment que le gouvernement central et les provinces devraient immédiatement engager des pourparlers, en vue de trouver d'autres modes de financement que les mécanismes actuels fort insatisfaisants, car l'incertitude qui plane à ce sujet retarde les réformes qui s'imposent dans ce secteur. Une gamme d'options s'offre au gouvernement fédéral qui pourrait :

- se dessaisir complètement de ce dossier et céder aux provinces un nombre suffisant de points d'impôt pour suppléer à ses contributions actuelles;
- revenir à la formule de financement antérieure au FPE;
- verser un montant égal au financement « en propre » des provinces, mis à part les points d'impôt transférés au titre du FPE;
- geler ses contributions de base au niveau actuel ou à un niveau légèrement inférieur et consentir aux provinces un montant correspondant aux fonds nouveaux qu'elles consacrent à l'enseignement. Le gouvernement pourrait, par ailleurs, affecter des sommes additionnelles à des travaux poussés de recherche dans les universités;
- financer directement les étudiants, compte tenu des frais variables de l'enseignement postsecondaire (EPS).

La Commission ne recommande nullement que le gouvernement fédéral mette fin à sa participation à l'EPS. La plupart des avantages de l'enseignement postsecondaire ont en effet une portée nationale et les gouvernements provinciaux pourraient avoir tendance, sans une présence fédérale, à sous-alimenter ce secteur, surtout s'ils estiment que les diplômés quitteront la province. De nombreux exposés et mémoires ont souligné l'importance de la participation fédérale dans ce domaine.

Parmi les options relatives au partage des frais, relevons celles qui suivent :

- le retour aux accords antérieurs au FPE, qui constitue un pas en arrière vers un système foncièrement insatisfaisant;
- le versement d'une contribution fédérale égale au financement « en propre » des provinces; cela représenterait une réduction massive des subsides fédéraux, qui pourrait ne pas être compensée par les provinces et qui se répercuterait sur les établissements d'enseignement déjà aux prises avec des difficultés;
- le blocage des contributions fédérales de base et le versement d'un montant égal aux accroissements. Les dépenses provinciales au titre de l'EPS se prêtent très peu aux « pressions » de cette option, qui constitue donc un mauvais point de départ. C'est elle, cependant, qui semble la plus avantageuse dans sa catégorie, surtout si l'on consacre une partie des fonds additionnels à la recherche.

Aucune des options de partage des coûts ne nous semble satisfaisante, sinon peut-être la dernière. Aucune n'est de nature à encourager les maisons d'enseignement à atteindre les niveaux de souplesse et d'excellence que les commissaires jugent souhaitables. Nous sommes d'avis que les accords institutionnels complexes portant sur l'EPS ont considérablement entravé ce niveau d'enseignement, au détriment des étudiants et de toute la société. C'est pourquoi, nous croyons que l'option du financement direct des étudiants, bien qu'elle soit la plus radicale et la plus difficile à faire accepter aux maisons d'enseignement et aux gouvernements, serait quand même la meilleure. Pour l'appliquer, il faudrait procéder aux changements que voici :

- le gouvernement fédéral mettrait fin à la partie des subventions qu'il paie comptant aux provinces, en vertu du FPE et au titre de l'EPS. Il céderait à ses homologues provinciaux des points d'impôt équivalant à l'abattement consenti au Québec. L'ensemble de la subvention au comptant du FPE, comprenant les paiements d'aide à l'adaptation, serait remplacé par un crédit d'impôt à l'éducation ou par une subvention, indexés annuellement au taux de croissance du PNB;
- les gouvernements provinciaux seraient invités à libérer le barème des frais de l'enseignement postsecondaire;
- les transferts aux maisons d'enseignement pourraient être avantageusement calculés sur la base d'un montant égal pour chaque étudiant, sans distinction entre les programmes d'études et en fonction du nombre des candidats inscrits;
- l'étudiant devrait assumer une partie des frais d'enseignement, après quoi la contribution fédérale varierait selon les dépenses et les frais d'études

jusqu'à concurrence d'un montant déterminé, cette variation étant directement liée aux seules dépenses d'enseignement. Nulle pression ne devrait s'exercer, au moyen d'une échelle mobile de subventions, pour pousser l'étudiant à s'inscrire à des programmes « en demande »;

- une partie des transferts actuels au titre du FPE (majorée de fonds supplémentaires) serait réorientée vers divers conseils qui accordent des subventions, afin de commencer à couvrir les frais généraux de la recherche subventionnée.

Une variante à cette approche prévoirait l'octroi de subventions plus élevées aux post-diplômés qu'aux étudiants du premier cycle. Cette approche « revaloriserait » considérablement l'enseignement postuniversitaire aux yeux des établissements d'enseignement, encourageant ainsi la spécialisation et l'excellence.

■ Les commissaires recommandent instamment au gouvernement fédéral et aux provinces d'entamer sans délai des négociations visant à rectifier cette situation insatisfaisante et d'examiner toute une série d'options, comme celles que nous avons proposées ici, afin de parvenir de toute urgence à une entente. Nous sommes d'avis que les options suivantes méritent d'être étudiées, à savoir :

- remplacer les transferts gouvernementaux par des transferts directs aux étudiants. Une attention particulière devrait être accordée à la variante que nous proposons, qui est d'octroyer des subventions plus élevées aux post-diplômés;
- geler à leur niveau actuel les paiements du gouvernement central; celui-ci verserait aux provinces un montant équivalant à l'accroissement de leurs dépenses au titre de l'EPS;
- geler à leur niveau actuel les paiements du gouvernement fédéral et réaffecter une fraction considérable (peut-être la moitié) des accroissements à la recherche universitaire. Le reliquat servirait à dédommager les provinces de leurs subventions supplémentaires aux universités, à raison de 25 pour cent de ces montants.

■ En ce qui a trait tout spécialement à l'enseignement primaire et secondaire, nous recommandons la création d'une commission nationale indépendante chargée de surveiller la qualité et les normes de ces deux cycles d'études, d'effectuer des recherches dans des domaines connexes et d'en noter les résultats. Nous invitons instamment le secteur privé à prendre les devants pour créer et financer cette commission. Quant à la refonte des programmes de formation professionnelle, les commissaires estiment que le gouvernement s'est engagé dans la bonne voie et qu'il faut essayer de soutenir l'intérêt que suscitent aujourd'hui la formation en cours d'emploi et la formation axée sur la profession.

■ La Commission recommande également au gouvernement fédéral :

- de prévoir une subvention spéciale à l'intention des nouveaux venus sur le marché du travail, qui n'ont pas reçu une formation professionnelle ou une éducation postsecondaire. Cette subvention serait notamment accordée aux jeunes de 15 à 18 ans et aux femmes qui entrent dans le marché du travail rémunéré, une fois dégagées de leurs responsabilités familiales. Cette initiative serait financée par la suppression de certains programmes de création d'emplois pour les jeunes;
- d'instituer, dans le cadre de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, un Régime enregistré d'épargne pour congé d'études (REECE), qui permettrait aux travailleurs de financer leur formation. Il faudra soigneusement sélectionner les programmes qui bénéficieraient de ce REECE et, éventuellement, stipuler que les intéressés ne pourront s'en prévaloir que s'ils terminent leur programme de formation ou d'études.

Les commissaires font observer que le PTAR, dont on a parlé précédemment, pourrait sensiblement accroître la demande en matière de formation au Canada. L'accès à l'enseignement postsecondaire des étudiants à faibles revenus jouerait un grand rôle dans l'avancement de leur carrière. Pour une foule de raisons, les étudiants de cette catégorie n'entreprennent pas de hautes études autant que les jeunes de la classe moyenne, entravant ainsi leur promotion sociale et l'efficacité de la main-d'œuvre au Canada. Plusieurs des obstacles que les étudiants à faibles revenus doivent surmonter ne disparaîtront pas du jour au lendemain par la seule volonté du gouvernement. Le milieu familial et social et les pressions qui s'exercent à l'intérieur d'un même groupe ne sont pas susceptibles à une influence directe. Mais les gouvernements peuvent et doivent faire en sorte que les considérations financières ne viennent pas compromettre l'éducation de ces jeunes. La Commission recommande donc instamment que l'on s'attache davantage à améliorer les possibilités d'accès de ces étudiants à l'enseignement postsecondaire.

■ Nous recommandons, à tout le moins, que le Programme canadien de prêts aux étudiants et les programmes provinciaux équivalents soient maintenus et que le plafond des prêts soit modifié, de pair avec les changements de politique que nous proposons dans ce Rapport, afin de supprimer les obstacles d'ordre financier qui excluraient de l'enseignement supérieur les candidats qualifiés à faibles revenus. Nous aimerions également souligner l'importance de continuer à octroyer des bourses aux étudiants qui excellent dans leurs études, sans tenir compte du revenu des intéressés, et d'offrir une aide financière aux étudiants à revenus moyens et faibles qui, autrement, hésiteraient à poursuivre leurs études, ou ne le pourraient pas.

Les commissaires constatent, non sans inquiétude, que le Programme canadien de prêts aux étudiants parvient de moins en moins à leur assurer l'indépendance financière. C'est pourquoi, nous ne rejetons pas l'idée de consentir des prêts à échéance indéterminée et recommandons aux gouvernements d'envisager cette possibilité. □

Les programmes de sécurité du revenu

De l'avis de la Commission, le Canada ne connaîtra pas de difficultés insurmontables au cours des vingt-cinq prochaines années. Les commissaires croient cependant que beaucoup de Canadiens, sinon la plupart, devront s'adapter aux changements, de façon à mettre toutes les chances de leur côté. Le plus souvent, cette réadaptation se fera sans douleur; d'autres fois, elle sera difficile, surtout pour les Canadiens à faible revenu, les familles avec enfants, dont les rentrées sont insuffisantes pour couvrir leurs besoins, ainsi que les travailleurs qui se trouvent dans des régions éloignées ou qui occupent des emplois marginaux. La mutation économique a toujours causé et causera encore plus d'embarras à cette catégorie de citoyens qu'à ceux de la classe moyenne. De plus, et abstraction faite des effets de cette évolution, plus d'un million de familles canadiennes ne peuvent s'offrir aujourd'hui que le strict nécessaire et beaucoup d'entre elles se situent dans la catégorie des « travailleurs pauvres », c'est-à-dire les familles dont un ou plusieurs membres travaillent toute l'année ou presque, mais dont le revenu est quand même insuffisant pour répondre à leurs besoins.

Les Canadiens moyens ou aisés disposent de toutes sortes d'aide publique ou privée pour franchir le cap de la transition économique. Leur instruction ou leur formation professionnelle sont subventionnées par les contribuables ou par leurs employeurs, qui assument une bonne partie des frais de cette réadaptation. Il s'est avéré que, de façon générale, plus on est pauvre, plus on se retrouve tout seul à affronter les forces combinées du destin et des changements.

Pour ces raisons et pour d'autres encore, les commissaires sont d'avis que tous les Canadiens ont le droit et l'obligation de partager les coûts de réadaptation et de venir en aide à ceux qui en ont besoin. C'est ce principe qui sert d'assise à un grand nombre de nos programmes concernant la sécurité d'emploi, et il doit en être toujours ainsi.

Nous sommes convaincus que les programmes actuels de dépenses fiscales relatives aux particuliers et les paiements de péréquation suffiraient à mettre en train un régime universel d'aide à tous les Canadiens qui en ont besoin; cependant, les programmes d'aide actuels présentent des lacunes, telles que la sécurité des Canadiens qui n'est plus assurée comme il se doit. Nous estimons que le Canada peut faire bien plus qu'il n'a fait jusqu'ici pour venir en aide aux travailleurs dans le besoin et à ceux qui entreprennent de se réadapter pour leur propre avenir et celui de leurs enfants.

■ Le Programme temporaire d'assistance au recyclage est un pas dans cette voie, mais d'autres réformes sont nécessaires. C'est

pourquoi les commissaires estiment que la meilleure façon d'asseoir les programmes canadiens de sécurité du revenu serait d'instituer un Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) garantissant un revenu à tous sans distinction, sous réserve d'une réduction récupérable par voie d'imposition à un taux relativement faible.

- Nous recommandons, par conséquent, que le RUSR remplace les programmes fiscaux et les transferts fédéraux actuels et notamment :
 - le Supplément du revenu garanti (SRG);
 - les allocations familiales;
 - le crédit d'impôt pour enfants;
 - l'exemption de personnes mariées;
 - les exemptions pour enfants;
 - la part fédérale du Régime d'assistance public du Canada (RAPC);
 - les programmes fédéraux de logement;
 - les programmes sociaux de logement du gouvernement fédéral.
- Le remplacement de ces programmes permettrait de garantir en 1985, un revenu approximatif de 2 750 dollars par adulte et pour le premier enfant d'une famille monoparentale, et de 750 dollars à chaque enfant. Ces prestations seraient réduites de 20 pour cent, à mesure que d'autres revenus viendraient s'y ajouter. Les personnes âgées devraient recevoir une prestation supérieure à 2 750 dollars. Le revenu garanti aux adultes pourrait atteindre 3 825 dollars, si les exemptions personnelles d'impôt disparaissaient aussi.
- Le RUSR devrait prendre effet en même temps que les modifications générales que nous proposons pour l'assurance-chômage. Il s'appliquerait en deux temps : la première étape entraînerait immédiatement la suppression des allocations familiales et des crédits et exemptions d'impôt pour enfants, qu'on remplacerait par une subvention ou un crédit d'impôt de 1 000 dollars par an en 1985, payables mensuellement. Les familles dont le revenu annuel ne dépasse pas 26 000 dollars toucheraient le montant intégral. Au-delà de ce revenu, les prestations seraient réduites de 25 pour cent. La tarification fondée sur l'expérience s'appliquerait immédiatement à l'A-C, alors que les prestations d'assistance sociale seraient restructurées, de façon à ce que la réduction actuelle, liée au niveau de l'emploi et des dépenses qui les régit, cède la place à une réduction de 50 pour cent. Avec la seconde étape qui prendrait fin au début de 1988, toutes les modifications détaillées ci-dessus relativement aux PAC, RUSR et PTAR seraient chose faite.

Les commissaires font observer que les niveaux des prestations et les structures qu'ils recommandent ont un caractère simplement indicatif. S'ils

nous semblent adéquats au milieu de 1985, ils varieront certainement avec le temps. De plus, l'interrelation qui existe entre les garanties de base et les taux de récupération fiscale, par exemple, sont sujets à modification, si l'on veut qu'ils produisent d'autres effets.

Nous voulons aussi souligner que, si le gouvernement fédéral peut, à lui seul, prendre l'initiative de ces réformes, ces dernières seront bien plus efficaces si elles interviennent en même temps que les changements aux programmes provinciaux. La raison principale en est que les recettes fiscales des provinces augmentent toutes les fois que le gouvernement fédéral met fin à une exemption ou à une déduction. Pour que ces programmes produisent leur plein effet sur la politique sociale, il faudra soit que les gouvernements s'entendent pour rajuster les paiements de transfert, soit que les provinces cèdent à l'autorité fédérale des points d'impôt en contrepartie des transferts de recettes.

- Les commissaires recommandent, par conséquent, que le gouvernement central et les provinces étudient, de toute urgence et attentivement, les propositions ci-dessus. Nous insistons auprès du gouvernement d'Ottawa afin qu'il les inclue à l'ordre du jour d'une prochaine conférence des premiers ministres canadiens pour ensuite les appliquer sans délai.

Notre propos n'est pas d'assurer des prestations suffisantes à tous les Canadiens qui n'ont aucune source de revenu, car tel n'est pas l'objectif du RUSR qui se veut essentiellement un programme d'appoint visant à pallier le déséquilibre qui existe fréquemment entre le revenu et les besoins. C'est pourquoi nous recommandons aux gouvernements provinciaux de ne pas mettre fin à leurs programmes de bien-être social qui serviraient, sous réserve d'une évaluation du revenu, de complément aux prestations d'A-C et à celles du RUSR, qui ne répondent pas pleinement aux besoins des bénéficiaires. La fraction provinciale des paiements de bien-être devrait normalement suffire à cette fin. Certaines modifications fiscales qui iraient de pair avec l'adoption du RUSR pourraient, en outre, sensiblement accroître les recettes des provinces. Il faut souhaiter que ces fonds nouveaux servent également à alimenter les programmes de sécurité du revenu, allégeant ainsi le fardeau financier des prestations d'appoint.

Les commissaires estiment que le RUSR sera la pierre angulaire des programmes de sécurité sociale au siècle prochain. S'ils ne peuvent l'appliquer, les gouvernements devraient, à tout le moins, entreprendre une série de réformes moins radicales en vue d'améliorer certains des aspects inadéquats des programmes actuels.

- Advenant donc que le RUSR ne soit pas appliqué, les commissaires recommandent :
 - la réforme des programmes de prestations familiales, en réduisant ou en supprimant l'exemption d'impôt pour enfants et les allocations familiales, tout en augmentant le crédit d'impôt pour enfants, qui serait versé mensuellement;
 - la réforme du Régime de bien-être social, de façon à supprimer l'imposition préalable des prestations du bien-être

social aussitôt que les bénéficiaires tirent un revenu d'un emploi ou touchent des allocations au titre de la formation professionnelle ou d'autres sources. □

Il nous faut souligner que ces réformes sont partielles et que nous leur préférons un Régime universel de sécurité du revenu.

Les services sociaux

La Commission n'a pas fait un examen exhaustif des programmes canadiens de services sociaux. Elle a reçu, toutefois, de nombreux mémoires à ce propos et ses membres ont convenu de plusieurs recommandations à ce sujet :

- Nous sommes d'avis qu'il faut continuer de confier aux collectivités, aux associations sans but lucratif et aux organismes bénévoles la responsabilité des services sociaux. Nous recommandons instamment que l'on ne réduise pas les subventions à ces organismes pour ne pas entraver leur action et que les gouvernements disposent d'un personnel suffisant pour s'acquitter de la surveillance nécessaire à cet égard. La continuité du financement est particulièrement importante, car absolument rien n'indique que les services sociaux, qui comprennent l'aide aux enfants, aux vieillards, aux invalides et à ceux qui connaissent des difficultés passagères, soient surfinancés. C'est le contraire qui ressort, en fait, des témoignages et preuves que nous avons recueillis aux cours de nos audiences.
- Nos principaux services sociaux tireront également profit de ce qui suit :
 - d'autres formes d'aide visant une plus grande autonomie des bénéficiaires;
 - d'une meilleure intégration des différents services sociaux et médicaux des collectivités.

L'accessibilité à de nombreux services sociaux est entravée par la notion de « besoin », sur laquelle repose notre Régime de bien-être social. Seuls les Canadiens qui sont (financièrement) dans le besoin ou qui le seront vraisemblablement peuvent s'en prévaloir librement. Beaucoup d'autres, qui ont à peine quitté le seuil de la pauvreté, ne peuvent en pratique recevoir ni l'aide d'ordre familial, matrimonial et financier, ni les services d'aide à l'enfance dont ils ont grandement besoin.

- La Commission recommande que le financement des programmes du bien-être social soit détaché des accords de financement conclus entre le gouvernement central et les provinces et renégocié ensuite afin de faciliter l'accès de ces services à nos concitoyens.
- La Commission n'est pas convaincue que les organismes privés à but lucratif amélioreraient appréciablement la qualité des services sociaux si on les leur confiait massivement. Advenant

cette privatisation dans un secteur ou un autre, nous recommandons qu'elle fasse l'objet d'une réglementation très étudiée. La maximalisation du profit ne constitue pas toujours, à notre avis, le motif le plus apte à régir les relations humaines.

Deux importants groupes de travail nationaux étudient actuellement la question de la garde des enfants; c'est pourquoi la Commission ne s'est pas attardée sur ce sujet. Elle signale, cependant, que les directives actuelles du Régime de bien-être posent de grosses difficultés aux Canadiens à revenus moyens, qui veulent recourir aux services de garde financés par les contribuables, et que l'exemption actuelle de 2 000 dollars, accordée au titre de la garde d'enfants, profite bien plus aux familles aisées qu'à la plupart des autres. Ces deux dispositions devraient être modifiées.

- Enfin, les commissaires veulent ici rendre hommage aux travailleurs canadiens qui, par centaines de milliers, œuvrent bénévolement pour venir en aide à leur prochain. Nous recommandons à tous les paliers de gouvernement de continuer à les soutenir et à les encourager, mais strictement dans le contexte de programmes dispensés par le secteur bénévole, avec le plein appui et sous la surveillance constante des autorités. □