



Le développement du capital humain au Canada : réduire les inégalités

24 novembre 2003

Document produit par le sous-comité de développement du capital humain

Le Réseau canadien de DÉC



The Canadian **CED** Network

Le Réseau canadien de **DÉC**

Strengthening Canada's Communities

Des communautés plus fortes au Canada

Table des matières

INTRODUCTION	3
<i>Méthodologie</i>	5
HISTORIQUE	6
<i>Tendances sur le marché du travail</i>	6
<i>Tendances en matière d'assurance emploi</i>	9
<i>Tendance en matière d'aide sociale</i>	10
MESURE DES INÉGALITÉS	12
INÉGALITÉS EN MATIÈRE D'ASSURANCE-EMPLOI	12
UNE SOLUTION DE DÉC : LES RECOMMANDATIONS DU RCDÉC	14
CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ	14
NOUVELLE VOIE DE FINANCEMENT	14
MODÈLE DE MISE EN OEUVRE DU DÉC	15
<i>L'importance de l'éducation permanente des collectivités</i>	15

Introduction

Le présent document explique les propositions de la politique du Réseau canadien de développement économique communautaire (RCDÉC) visant à répondre aux besoins des Canadiens et Canadiennes en matière de développement du capital humain.

En novembre 2001, les praticiens de DÉC de toutes les régions du Canada se sont réunis pour élaborer un cadre stratégique pancanadien. Les recommandations indiquées dans le présent document découlent des travaux réalisés au cours du Forum pancanadien sur les politiques. Depuis ce rassemblement, le RCDÉC travaille à documenter les preuves à l'appui des trois principaux éléments de son cadre stratégique : promouvoir la capacité communautaire du DÉC, créer des capitaux de financement afin de soutenir les initiatives de DÉC et favoriser une approche de DÉC pour le développement du capital humain.

Le présent document passe en revue les travaux de recherche existants sur les tendances du marché du travail et les besoins de développement du capital humain des Canadiennes et Canadiens. Il conclut que de nombreux citoyens vulnérables sur le marché du travail sont incapables d'accéder aux services gouvernementaux de développement du capital humain dont ils ont besoin. Le gouvernement fédéral doit modifier les critères d'admissibilité au programme d'assurance emploi pour qu'un plus grand nombre de Canadiennes et Canadiens aient accès aux prestations d'emploi et aux mesures de soutien du programme. Ce document propose également la création d'un programme distinct, financé par l'entremise du Trésor fédéral, qui permettrait aux citoyens ne recevant pas de prestations d'assurance emploi d'accéder à des services de développement du capital humain.

Le RCDÉC favorise la collaboration entre tous les ordres de gouvernement de manière à répondre adéquatement aux besoins économiques et sociaux des citoyens. Les changements aux politiques fédérales que prône le présent document devraient être mis en place en vertu de l'Entente sur le développement du marché du travail négociée avec les contreparties provinciales et territoriales du gouvernement fédéral.

Non seulement les services de développement du capital humain doivent être plus accessibles, des changements doivent également être apportés au mode de prestation de ces services. Le DÉC favorise l'adoption de modèles communautaires et intégrés pour fournir les services de développement du capital humain. Une meilleure collaboration avec les gouvernements à tous les niveaux est nécessaire pour supprimer les obstacles entravant le bon fonctionnement d'un tel modèle et permettre la concrétisation de ses avantages.

Propositions de politique de DÉC pour le développement du capital humain

Le présent document définit et précise les recommandations politiques élaborées par le RCDÉC lors du Forum pancanadien sur les politiques. Les participants au Forum ont insisté sur la nécessité de mettre en place « *un système intégré de développement de*

l'emploi adapté aux besoins de tous les Canadiens et Canadiennes, et pas uniquement à ceux du nombre restreint de personnes actuellement visées par les programmes de main-d'œuvre ». Voici les principales recommandations du RCDEEC comprises dans le cadre stratégique pancanadien.

Élargir les critères d'admissibilité aux programmes liés au développement du capital humain (par ex., l'assurance-emploi, l'aide sociale, les prêts étudiants canadiens) pour que toutes les personnes sans emploi ou sous-employées (notamment les travailleurs autonomes) puissent accéder au soutien dont elles ont besoin, en particulier la formation.

Diversifier les critères de réussite des programmes pour répondre aux différents besoins de divers groupes (par ex., les jeunes, les travailleurs saisonniers, les immigrants, les personnes atteintes d'une déficience, les personnes ayant récemment perdu leur emploi, par rapport aux personnes en chômage à long terme).

Lancer des programmes pour régler des problèmes auxquels on ne porte actuellement aucune attention particulière : répondre aux besoins des nouveaux immigrants (par ex. pour obtenir la reconnaissance de leurs titres de compétences non canadiens, ainsi que pour aborder les questions de conservation de l'emploi et de promotion pour tous les prestataires des programmes d'emploi).

Modifier les programmes d'aide sociale et les autres programmes d'emploi pour assurer la disponibilité des services de soutien essentiels à l'emploi (par ex. services de garde d'enfants, transport et adaptation du lieu de travail pour les personnes atteintes d'une déficience).

Créer des processus progressifs et coordonnés plus nombreux pour la réduction de l'aide au revenu et des autres avantages au cours de la transition entre l'assistance sociale et le marché du travail.

Ajuster la réglementation gouvernementale pour que les personnes limitées par des problèmes de santé ou autres puissent combler leur manque à gagner grâce à des prestations d'aide sociale, sur une base courante.

Améliorer la coordination des programmes à tous les ordres du gouvernement (fédéral, provincial, régional, local et autochtone) et entre les ministères qui doivent composer avec les différents aspects du développement de la main-d'œuvre.

Le Forum a également recommandé l'élaboration d'un système pancanadien de développement de l'emploi qui rehausserait de façon importante la mise en œuvre des programmes d'emploi, par l'entremise de partenariats entre les organismes de développement économique communautaire (ODÉC) et les gouvernements.

Ce document présente d'abord les arguments appuyant les propositions susmentionnées. Il décrit en particulier les principales tendances du marché du travail canadien actuel. Il examine en outre le nombre de Canadiennes et Canadiens ayant besoin de services de développement du capital humain mais qui sont actuellement incapables d'y accéder par

l'entremise du programme d'assurance emploi. Enfin, il évalue les sommes supplémentaires nécessaires pour mieux répondre aux besoins d'accès à ces services, et décrit l'approche de DÉC en matière de prestation de services de développement du capital humain.

Méthodologie

L'objet de cette étude était de fournir des preuves à l'appui afin de documenter les inégalités actuelles en matière d'emploi, de soutien du revenu et de la formation au Canada, et d'appuyer et de redéfinir les recommandations qui ont émergé du Forum pancanadien sur les politiques. Nous avons adopté l'approche suivante :

- Consulter la documentation disponible sur les écarts actuels en matière d'emploi, de soutien au revenu et de formation au Canada;
- Élaborer un modèle pour calculer le nombre de Canadiennes et Canadiens actuellement exclus des mesures d'aide à l'emploi et d'aide sociale en fonction des renseignements recueillis lors de la phase de consultation de la documentation;
- Étudier les signes d'inégalités dans le système de mise en œuvre des programmes relativement aux récentes études sur les réactions du DÉC aux changements des conditions économiques communautaires;
- Effectuer des recommandations sur le financement et l'application de programmes à partir des observations faites.

Limites

Comme cette étude est uniquement fondée sur des travaux de recherche antérieurs, elle est limitée par la portée de l'information actuellement disponible sur l'exclusion du marché du travail et la pauvreté au Canada. Même s'il existe une foule de données sur le nombre de Canadiennes et Canadiens qui reçoivent des prestations d'assurance emploi ou qui sont exclus du programme, les renseignements sur l'exclusion de l'aide sociale dans chacune des provinces sont loin d'être exhaustifs. Pour cette raison, nous nous sommes attardés à l'analyse des données liées au programme d'assurance emploi. Ainsi, certaines données importantes n'ont pas été intégrées à nos calculs, notamment l'information relative aux personnes n'ayant plus accès à l'aide sociale en raison des lois sur la transition de l'assistance sociale au travail. Le RCDEC souhaite pouvoir mieux documenter cette situation dans l'avenir.

Historique

En 2002, dans le cadre de sa stratégie d'innovation, le gouvernement du Canada s'est fixé comme objectif « d'améliorer de façon substantielle les performances en matière d'innovation des collectivités au Canada »¹. De plus, Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a défini ses objectifs en matière de compétences et d'apprentissage dans le document *Le savoir, clé de notre avenir*. Ces priorités visaient notamment à « améliorer l'apprentissage des adultes en milieu de travail et dans la collectivité, et répondre aux besoins en matière de développement des compétences, en particulier pour ceux qui doivent surmonter des obstacles pour pouvoir entrer sur le marché du travail »². Le document énonçait également le besoin de stratégies appuyant l'intégration des immigrants au marché du travail.

Même s'ils sont admirables, nous croyons que ces objectifs ne sont pas viables, en raison du niveau actuel d'investissement en capital humain au Canada. Au cours de la dernière décennie, nous avons observé un déclin du soutien au revenu, à l'emploi et à la formation. De même, le marché du travail est de plus en plus précaire pour de nombreux Canadiens et Canadiennes, tandis que le nombre d'emplois à temps partiel, temporaires et contractuels a augmenté. Dans les collectivités rurales où l'économie est liée à l'exploitation des ressources naturelles, le déclin des emplois traditionnels a forcé bon nombre de travailleurs à créer d'autres sources de revenus, en devenant des travailleurs autonomes ou en occupant plusieurs emplois à temps partiel. Dans les collectivités urbaines défavorisées, les gens luttent pour créer et obtenir des emplois stables. La section qui suit documente ces tendances et tente de définir les groupes les plus exclus des programmes actuels de soutien au revenu et à l'emploi.

Tendances sur le marché du travail

« Même pour les employeurs, le travail à temps partiel est un bienfait mitigé. Même s'ils embauchent des employés à temps partiel pour réduire leurs coûts les plus importants – les salaires et les avantages sociaux –, ils entravent la productivité en se tournant vers une main-d'œuvre caractérisée par un taux de roulement élevé, des compétences réduites et un engagement minimal envers l'employeur. »³

L'une des plus fortes tendances ayant émergé au cours de la dernière décennie est la recrudescence des emplois à temps partiel et à contrat. Bien que cette tendance soit pour certains synonymes de liberté, de souplesse et de réussite, elle a également accru la vulnérabilité de nombreux travailleurs.

Emplois incertains et à temps partiel

La stabilité de l'emploi au Canada semble être en péril, car le soutien accordé par le gouvernement au développement du capital humain, en particulier l'assurance emploi et

¹ Gouvernement du Canada, *Analyse des cibles en matière d'innovation*, www.innovationstrategy.gc.ca.

² Développement des ressources humaines Canada, *Le savoir, clé de notre avenir*, 2002.

³ Chris Tilly, *Short Hours, Short Shift: Causes and Consequences of Part-time Work*, Economic Policy Institute, 1990.

l'aide sociale, a diminué. En 1999, le Ryerson Social Reporting Network a observé que plus de 53 p. cent de la main-d'œuvre âgée de 25 à 59 ans, soit 6,7 millions de Canadiennes et Canadiens, se trouvaient dans une situation d'emploi précaire en raison d'absence d'emplois stables ou de revenus d'emploi adéquats⁴.

Malgré la croissance économique et la réduction du taux de chômage observés au cours des dernières années, les Canadiennes et Canadiens à faible revenu n'ont pas encore retrouvé l'équivalent du niveau de vie de 1989. De plus, la pauvreté demeure à des niveaux plus élevés que ceux de la période ayant précédé la récession, et la pauvreté extrême gagne du terrain. Ce sont là des signes que la réduction de l'aide sociale et des revenus de l'assurance emploi n'améliore en rien le sort des personnes à faible revenu⁵. En outre, depuis les années 1950, le taux de chômage moyen augmente systématiquement toutes les décennies⁶.

Les travailleurs à faible revenu sont souvent les plus vulnérables dans ce type d'environnement. Les jeunes, les femmes, les personnes atteintes d'une déficience, les Autochtones, les gens de couleur et les nouveaux immigrants occupent souvent des emplois précaires qui ne garantissent pas un nombre minimal d'heures de travail chaque semaine, et encore moins la sécurité d'emploi⁷. La tendance générale pour ce qui est de la croissance du marché de l'emploi au Canada se traduit par une augmentation des emplois occasionnels, à temps partiel, à contrat, moins bien rémunérés et assortis d'avantages sociaux moins importants que ceux rattachés aux emplois traditionnels⁸. Fait encore plus troublant, le nombre de travailleurs à temps partiel involontaires (ceux qui doivent accepter des emplois à temps partiel parce qu'ils sont incapables de trouver un emploi à temps plein) a plus que doublé au Canada de 1980 à 1990⁹.

En 1998, les traitements et les salaires des nouveaux immigrants étaient 33 p. cent moindres que ceux des autres Canadiennes et Canadiens. Le traitement horaire était en outre de 18 p. cent inférieur¹⁰. La même étude indique que les groupes culturels sont sous-représentés dans les postes de direction hautement rémunérés ainsi que chez les professionnels, et sur-représentés dans les emplois à faible revenu et occupant le bas de l'échelle. Cette situation s'avère particulièrement dans le cas de certains groupes raciaux, notamment les Afro-canadiens et les immigrants d'Asie méridionale. En période d'économie forte, la reprise économique semble contrer certaines sources de désavantage

⁴ Mike Burke et John Shields, *The Job-Poor Recovery, Social Cohesion and the Canadian Labour Market*, Ryerson Social Reporting Network, mai 1999.

⁵ Seth Klein et Barbara Montgomery, *Depressing Wages: Why welfare cuts hurt both the welfare and working poor*, Centre canadien de politiques alternatives, mars 2001.

⁶ *Ibid.*

⁷ Andrew Jackson et David Robinson, *Falling Behind: The State of Working Canada*, Conseil canadien de développement social, 2000.

⁸ A. Yalnizyan, T.R. Ide et A. Cordell, « Shifting Time: Social Policy and the Future of Work », *Between the Lines*, Toronto, 1994.

⁹ Kate Bezanson et Susan McMurray, *Booming for Whom? People in Ontario Talk About Incomes, Jobs and Social Programs*, The Caledon Institute of Social Policy, 2000.

¹⁰ Ekuwa Smith et Andrew Jackson, *Une vague de reprise économique soulève-t-elle toutes les embarcations? Les revenus et les expériences sur le marché du travail des immigrants récents, 1995 à 1998*, Conseil canadien de développement social, 2002.

racial. Le plein emploi constitue probablement la force la plus importante permettant d'améliorer le sort de ceux qui occupent le bas de l'échelle économique¹¹.

De même, les travailleurs souffrant d'une déficience occupent généralement le dernier tiers des catégories de gains sur le plan des salaires. Selon une étude du CCSD menée de 1993 à 1998, les travailleurs atteints d'une déficience cyclique ou permanente sont plus susceptibles de perdre leur emploi¹². La même étude révèle que seulement 44,7 p. cent des déficients permanents étaient en mesure de demeurer au-dessus du seuil de faible revenu établi par Statistique Canada. Seulement 6,7 p. cent avaient atteint un « succès économique », défini par la possibilité d'obtenir des promotions, de recevoir des traitements horaires se situant au milieu ou dans le tiers supérieur des salariés, et d'avoir des revenus familiaux ne descendant jamais sous le seuil de la pauvreté.

Enfin, certaines preuves indiquent que la sécurité d'emploi des travailleurs à faible revenu est précaire en raison d'une concurrence accrue pour ces emplois. Les programmes visant à aider les assistés sociaux à réintégrer le marché du travail semblent avoir pour résultat d'augmenter le nombre de personnes à la recherche d'emplois faiblement rémunérés et exigeant peu de compétences spécialisées. Une telle augmentation de la demande d'emplois peu rémunérés fait généralement en sorte que ces salaires demeurent faibles¹³.

Travailleurs autonomes

Le groupe des travailleurs autonomes est celui qui connaît la croissance la plus rapide de toute l'économie canadienne. À la fin des années 1990, ce groupe représentait 18 p. cent de la main-d'œuvre canadienne et 75 p. cent de la croissance des nouveaux emplois¹⁴. Entre 1977 et 2002, le travail autonome n'a connu de recul que sur trois années¹⁵.

La plupart des travailleurs autonomes exploitent des entreprises non incorporées et n'ont pas d'employés salariés. Bon nombre d'entre eux occupent le bas de l'échelle sur le marché du travail et vivent dans l'insécurité : comme ils ne sont pas admissibles aux prestations d'assurance emploi, ils n'obtiennent un soutien financier que si leurs activités sont infructueuses. Ils ne sont également pas admissibles aux congés de maternité ou parentaux. De plus, de nombreuses personnes sont obligées de devenir travailleurs autonomes parce qu'elles sont incapables de trouver un emploi à temps plein. Quinze

¹¹ *Ibid.*

¹² Conseil canadien de développement social, *Page d'information sur la recherche concernant les personnes handicapées*, n° 5, 2002.

¹³ Seth Klein et Barbara Montgomery, *Depressing Wages: Why welfare cuts hurt both the welfare and working poor*, Centre canadien de politiques alternatives, mars 2001.

¹⁴ SEDI, *Microfinance: An Economic Participation Option for Poor, Working Poor and Unemployed Canadians*, 1998, www.sedi.org.

¹⁵ Industrie Canada, *Principales statistiques relatives aux petites entreprises*, mai 2003.

pour cent (15 p. cent) des travailleurs autonomes affirment qu'ils ont adopté cette voie parce qu'aucune autre ne leur était offerte¹⁶.

La situation des travailleurs autonomes est d'autant plus inquiétante compte tenu que les gouvernements misent sur cette solution pour contrer le problème du chômage. En effet, on encourage les Canadiennes et Canadiens à renoncer aux prestations d'assurance emploi pour choisir le travail autonome; cependant, si leurs affaires ne fonctionnent pas, ils n'ont pas accès à l'assurance emploi. Ils ne reçoivent en outre pas de soutien lors des périodes instables ou à faibles revenus, qui sont monnaie courante chez les nouvelles entreprises.

Même les travailleurs autonomes qui réussissent sont contre l'exclusion de ce type de travailleurs du programme d'assurance emploi. En effet, un récent sondage révèle que la majorité des femmes occupant un poste de direction dénoncent le fait que les travailleuses autonomes n'ont pas droit aux prestations de maternité de l'assurance emploi¹⁷.

Tendances en matière d'assurance emploi

Tandis que la proportion des emplois à temps partiel et à contrat augmente de plus en plus sur le marché du travail au Canada, on assiste à l'érosion des avantages accordés par le système d'assurance emploi à ces travailleurs. En effet, plus d'un million d'entre eux ont perdu cette protection depuis 1993, les travailleurs les moins bien rémunérés étant les plus grands perdants. Soixante pour cent (60 p. cent) des travailleurs ayant perdu leur admissibilité à l'assurance emploi gagnaient moins de 15 000 \$ en 2002¹⁸. Les changements apportés aux critères d'admissibilité ont fait chuter le pourcentage de chômeurs recevant des prestations régulières d'assurance emploi de 83 p. cent en 1989 à seulement 45 p. cent en 1998¹⁹. Le Conseil canadien de développement social indique que seulement 39 p. cent des chômeurs étaient admissibles à des prestations d'assurance emploi en 2002²⁰.

Ces changements ont profondément affecté certains secteurs de la société, notamment les mères monoparentales pour qui il est difficile d'accumuler suffisamment d'heures de travail pour être admissibles à des prestations, les travailleurs à temps partiel (dont une forte proportion sont des nouveaux immigrants et des femmes) et les travailleurs saisonniers. Par exemple, en 1999, 28 p. cent de toutes les femmes occupant un emploi travaillaient moins de 30 heures par semaine, par rapport à seulement 10 p. cent des hommes²¹. Les femmes occupant des emplois temporaires, à contrat ou saisonniers, ainsi

¹⁶ Congrès du travail du Canada, *Precarious Work: Contracts and Self-employment*, 1997.

¹⁷ Sondage Pollara. 2 octobre 2000.

¹⁸ Congrès du travail du Canada. *Bulletin sur l'assurance-chômage*. Vol 4, No. 1. 2002.

¹⁹ Valvasori, Joe. *Innovations Strategy Response*. The Learning Enrichment Foundation. 2002. De : Ken Battle. *Relentless Incrementalism: Deconstructing and Reconstructing Canadian Income Security Policy* Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, 2001, p.22 et 23.

²⁰ Conseil canadien de développement social. *Imagining a Future of Inclusion: CCSD's Submission to the House of Commons Standing Committee on Finance, 2003 Pre-budget Consultations*. Ottawa. Septembre 2003.

²¹ Valvasori, 2001.

que les femmes travaillant à temps partiel sont moins susceptibles d'être admissibles aux prestations de maternité et parentales en vertu de l'assurance emploi, et les travailleuses autonomes n'y sont pas admissibles du tout. Ces femmes représentent 41 p. cent de toutes les Canadiennes actives sur le marché du travail²². De plus, les travailleurs mis à pied doivent maintenant accumuler trois fois plus d'heures qu'auparavant pour être admissibles à l'assurance emploi. En effet, il fallait antérieurement de 150 à 300 heures de travail; actuellement, il en faut de 420 à 900. En raison de l'augmentation du nombre d'emplois à temps partiel, de nombreuses personnes ont de la difficulté à répondre à ces exigences²³.

Qu'advient-il des personnes qui ne sont plus couvertes par l'assurance emploi? Selon une étude de Statistique Canada, 33,6 p. cent d'entre elles comptent sur leur famille ou leurs parents, 23,3 p. cent sur l'aide sociale et les autres, sur leur épargne, des prêts, des sources gouvernementales, des prestations de retraite, des traitements ou d'autres sources de soutien²⁴. Nous croyons que de nombreuses autres personnes trouvent du travail temporaire ou à temps partiel, et voient fondre leurs économies de retraite ou d'études pendant les périodes où elles ne gagnent aucun revenu.

Tout cela se produit alors que les surplus de la caisse d'assurance emploi ont atteint des montants records. Au cours de l'exercice 2002-2003, les surplus accumulés atteignaient 40 milliards de dollars, montant bien au-delà du maximum admissible de 15 milliards de dollars²⁵.

Tendance en matière d'aide sociale

Les Canadiennes et Canadiens appauvris sont de moins en moins capables d'obtenir de l'aide sociale et d'accéder aux programmes connexes de développement du capital humain. Les prestataires de l'aide sociale vivent littéralement sous le seuil de la pauvreté. Une personne seule et apte au travail gagne un revenu représentant entre 20 p. cent et 37 p. cent du revenu défini comme le seuil de la pauvreté (16 167 \$)²⁶. De plus, les différentes réglementations et lois ainsi que les exigences administratives d'une myriade d'organismes et de programmes contribuent à exclure de nombreuses personnes. Pour quitter l'aide sociale en participant à des programmes d'étude, de formation ou autres, il faut souvent lutter avec détermination et sans relâche, souvent sans grand résultat²⁷.

²² Women's Network PEI, « Looking Beyond the Surface: An Indepth Review of Parental Benefits », *Sommaire sur des questions d'égalité*, décembre 2002.

²³ *Ibid.*

²⁴ Conseil national du bien-être social, « Table ronde sur la transition de l'assistance sociale au travail », *Rapport sommaire*, 2002.

²⁵ *The Globe and Mail*, 4 novembre 2002.

²⁶ Conseil canadien de développement social, *Canadian Welfare Incomes as a Percentage of the Poverty Line by Family Type and Province*, 2001, www.ccsd.ca.

²⁷ Conseil national du bien-être social, « Table ronde sur la transition de l'assistance sociale au travail », *Rapport sommaire*, 2002.

Transition de l'assistance sociale au marché du travail

Une étude sur les programmes de transition de l'assistance sociale au marché du travail menée en Colombie-Britannique, en Alberta, en Ontario et au Québec a conclu qu'aucune de ces provinces ne tenait de statistiques détaillées sur le nombre de personnes « aptes au travail » qui étaient sorties du cycle de l'aide sociale depuis la mise en œuvre de changements de politiques. Résultat? On sait très peu de choses sur les participants une fois qu'ils ont quitté le programme. « En bout de ligne, nous ignorons le sort des personnes qui cessent d'être prestataires de l'aide sociale, tout comme les ministères responsables de l'aide sociale – ce qui complique l'évaluation du nombre de personnes qui sont passées de l'assistance sociale au travail »²⁸.

De plus, l'inquiétude est de plus en plus vive concernant les politiques de transition de l'assistance sociale au marché du travail : en effet, on croit que celles-ci gardent les gens dans la pauvreté et qu'elles ont des effets dommageables sur la santé des familles. Aux États-Unis, les participants à une table ronde économique ont constaté que 75 p. cent des prestataires des programmes de transition de l'assistance sociale à l'emploi du comté de Los Angeles avaient été incapables de trouver un emploi leur permettant de sortir leur famille de la pauvreté²⁹. En Alberta, une étude similaire a révélé que, malgré le fait que de nombreux participants aux programmes de transition de l'assistance sociale à l'emploi étaient considérés aptes au travail par le gouvernement, la plupart de ceux qui ont fait l'objet du sondage avaient des troubles de santé suffisamment importants pour les empêcher de participer à 100 p. cent à des initiatives de transition de ce genre. Certains participants ont de la difficulté à se procurer des aliments de base, et éprouvent des difficultés en ce qui a trait au transport et à la garde d'enfants³⁰.

²⁸ Seth Klein et Barbara Montgomery, *Depressing Wages: Why welfare cuts hurt both the welfare and working poor*, Canadian Centre for Policy Alternatives, mars 2001.

²⁹ *Los Angeles Daily News*, « Welfare-to-work recipients live in poverty », 30 juillet 2003.

³⁰ Rhonda S. Breitzkreuz, Kim D. Raine et Deanna L. Williamson, *The Relationship Between Welfare-to-work Policies and the Health of Families in Poverty: A Critical Inquiry*, Université de l'Alberta, 2002.

Mesure des inégalités

La présente section analyse les écarts actuels de financement qui découlent des tendances décrites dans les sections précédentes – soit le nombre de Canadiens qui ont besoin de services de développement du capital humain mais qui ne peuvent y accéder parce qu'ils ne sont pas admissibles aux prestations d'assurance emploi et d'emploi et aux mesures de soutien offertes par le programme. (En raison de la quantité limitée de données disponibles, une analyse similaire des écarts de financement pour les personnes ayant besoin de l'aide sociale ne peut être effectuée à l'heure actuelle. Le RCDÉC souhaite réaliser cette étude dans l'avenir).

Inégalités en matière d'assurance-emploi

Notre approche d'évaluation du nombre de Canadiennes et Canadiens ayant besoin de services de développement du capital humain mais qui ne peuvent y accéder parce qu'ils ne sont pas admissibles au programme d'assurance emploi fait suite à une analyse réalisée par le Ryerson Social Reporting Network.

Dans cette étude, intitulée « The Job Poor Recovery: Social Cohesion and the Canadian Labour Market », on affirme que les statistiques officielles sur le chômage ne représentent pas fidèlement la vulnérabilité de l'emploi dans l'économie actuelle³¹. On propose un indice d'exclusion du marché du travail qui reconnaît un plus large éventail de situations pouvant rendre une personne vulnérable sur le marché du travail. Plus particulièrement, l'étude révèle que les personnes sont vulnérables lorsqu'elles n'ont pas d'emploi stable ou que leurs revenus d'emploi sont insuffisants. Six catégories de travailleurs ou de travailleurs éventuels vulnérables y sont définies : les chômeurs (selon la définition officielle), les travailleurs découragés, les travailleurs à temps partiel involontaires, les travailleurs à temps partiel involontaires découragés, les travailleurs temporaires marginaux et les travailleurs autonomes marginaux³². Le Ryerson Social Reporting Network a ensuite utilisé des données de l'Enquête sur la population active de Statistique Canada afin de déterminer le nombre de travailleurs qui occupaient ces catégories. Il a indiqué que 3,2 millions de Canadiennes et Canadiens étaient exclus du marché du travail, résultat environ 2,5 fois supérieur aux données officielles sur le niveau de chômage pour la période étudiée³³.

L'étude de Ryerson fait écho aux méthodologies utilisées par d'autres chercheurs respectés et leurs découvertes. En 1997, le Centre d'étude des niveaux de vie signalait que les taux de chômage officiels au Canada sous-estimaient de façon importante la sous-utilisation de la main-d'œuvre, en raison de l'augmentation massive du nombre de travailleurs à temps partiel qui souhaitent trouver un emploi à temps plein mais qui en sont incapables. Il suggérait d'utiliser un taux de chômage fondé sur les heures et qui tiendrait compte des heures perdues pour les travailleurs à temps partiel. En 1995, cette

³¹ Mike Burke et John Shields, *The Job-Poor Recovery: Social Cohesion and the Canadian Labour Market*, Ryerson Social Reporting Network, Ryerson Polytechnic University, Toronto, 2001.

³² *Ibid*, p. 13.

³³ *Ibid*, p. 2.

méthode a augmenté le taux officiel de chômage d'environ 30 p. cent, de 9,5 p. cent à 12,5 p. cent³⁴.

Aux États-Unis également, de nombreux travaux ont été réalisés pour documenter les faiblesses des calculs du taux de chômage. Tout comme le Ryerson Social Reporting Network, le Council on International and Public Affairs a découvert que le taux de chômage aux États-Unis doublerait si les travailleurs découragés, les travailleurs à temps partiel involontaires, les jeunes travailleurs, les travailleurs en grève et les travailleurs incarcérés (ou en libération sur parole) étaient pris en compte dans les calculs³⁵.

De manière conceptuelle, l'étude Ryerson propose un moyen utile de déterminer le nombre de personnes qui tireraient parti de services de développement du capital humain mais qui sont incapables d'y accéder par l'entremise du programme d'assurance emploi. Bien qu'il serait souhaitable de mettre à jour les résultats obtenus par l'étude Ryerson, il est possible d'affirmer de façon conservatrice que les statistiques officielles sur le chômage au pays sous-estiment de 50 p. cent à 100 p. cent le nombre de Canadiennes et Canadiens ayant besoin de services de développement du capital humain.

Sur ces fondements, nous pouvons également estimer de façon générale le financement supplémentaire qui serait nécessaire pour répondre plus adéquatement à ces besoins. Selon la Commission de l'assurance emploi du Canada, environ 423 millions de dollars ont été consacrés aux prestations d'emploi et mesures de soutien en 2002³⁶. Nous prévoyons que de 200 à 400 millions de dollars supplémentaires seraient nécessaires pour répondre aux besoins des Canadiennes et Canadiens en matière de développement du capital humain.

³⁴ Centre d'étude des niveaux de vie, *The Rise of Involuntary Part-time Employment in Canada*, septembre 1997.

³⁵ Ed Finn, *Lying with Statistics: What's the Real U.S. Unemployment Rate?*, Canadian Forum, octobre, 1997.

³⁶ Commission de l'assurance-emploi du Canada, *Assurance-emploi : Rapport de contrôle et d'évaluation 2002*, Développement des ressources humaines Canada, mars 2003.

Une solution de DÉC : les recommandations du RCDÉC

Critères d'admissibilité

En 2001, le Comité parlementaire sur le développement des ressources humaines a effectué plusieurs recommandations à l'image des positions adoptées dans le présent document, notamment : la réduction à 700 du nombre d'heures de travail exigées pour être admissible aux prestations d'assurance emploi et l'adaptation du programme de manière à inclure les travailleurs autonomes³⁷. Ces recommandations n'ont pas été suivies par le gouvernement. En réponse, celui-ci a déposé un rapport vers la fin de 2001, indiquant simplement qu'il étudierait les recommandations.

Le RCDÉC demande au gouvernement d'étudier de nouveau ces recommandations, de même que d'autres recommandations formulées à la suite d'étude approfondies menées par le Congrès du travail du Canada, le Conseil national du bien-être social, le Centre canadien de politiques alternatives, le Conseil canadien de développement social, le Conseil national du statut de la femme et le Learning Enrichment Foundation (LEF), entre autres organismes. Nous appuyons fermement ces recommandations visant à modifier les exigences de l'assurance emploi pour permettre aux mères monoparentales, aux nouveaux immigrants, aux travailleurs à temps partiel, aux employés saisonniers, aux travailleurs atteints d'une déficience et à tous les autres groupes exclus du marché du travail d'avoir plus facilement accès aux prestations d'emploi et aux mesures de soutien.

Le soutien que nous accordons à ces positions est clairement indiqué dans les sept recommandations du Forum pancanadien sur les politiques que nous avons présentées plus tôt dans le présent document.

Nouvelle voie de financement

De plus, nous proposons qu'une nouvelle voie de financement, distincte du programme d'assurance emploi, soit mise sur pied pour offrir du soutien en matière de développement du capital humain aux travailleurs actuels et potentiels qui ne répondent pas aux critères d'admissibilité du programme d'assurance emploi. Les personnes ayant de la difficulté à répondre aux exigences liées au seuil d'admissibilité à ce programme (par ex., les travailleurs qui entrent ou qui reviennent sur le marché du travail, ainsi que les chômeurs à long terme) feraient partie de ce groupe. Nous proposons que ce programme soit financé par le Trésor fédéral.

³⁷ *Études des comités parlementaires*, Comité permanent sur le développement des ressources humaines et la condition des personnes handicapées, juillet 2003, www.parl.gc.ca.

Modèle de mise en oeuvre du DÉC

En soi, un nouveau mode de financement ne résoudra pas les problèmes qui empêchent de nombreux Canadiens et Canadiennes d'avoir accès à du soutien en matière d'emploi, de revenu et de formation. Le mode de mise en œuvre des programmes engendre également un certain nombre de difficultés, tant pour les organismes qui offrent le soutien que pour les prestataires éventuels de ces services. La section qui suit décrit les principales caractéristiques du modèle de mise en œuvre du DÉC recommandé par le RCDEC.

L'importance de l'éducation permanente des collectivités

L'éducation permanente des collectivités est essentielle pour créer de nouveaux débouchés économiques au Canada. Des emplois sont perdus dans les secteurs plus anciens ou plus traditionnels de l'économie et du marché du travail, alors que les entreprises de la « nouvelle économie » occupent des créneaux plus restreints. La demande de main-d'œuvre exige l'adoption d'une nouvelle approche de l'offre de travailleurs, approche qui s'appuie moins sur des programmes en série, sur des établissements à grande échelle et sur le développement de secteurs, et qui repose davantage sur des possibilités souples d'apprentissage en milieu de travail ou au sein de la collectivité, plus pertinentes en regard de l'évolution des demandes des économies locales et communautaires.

Les stratégies articulées autour de secteurs industriels à grande échelle, ainsi que l'utilisation d'établissements d'enseignement postsecondaire situés pour la plupart dans les grands centres urbains, qui établissent souvent des critères d'admissibilité écartant les plus défavorisés, ne répondront pas aux besoins des économies locales diversifiées. Elles ne rejoindront pas non plus les collectivités et les populations disposant de moins d'outils pour créer de nouveaux débouchés économiques et de formation. Il importe de mettre en place, au niveau local, des systèmes souples et communautaires qui favorisent l'acquisition de compétences et la création d'entreprises qui deviendront des moteurs de diversification et de durabilité pour de nombreuses régions rurales, côtières et dont l'économie dépend des ressources naturelles, ainsi que pour les quartiers urbains défavorisés.

Approches intégrées visant à combler les écarts socioéconomiques et les disparités en matière d'apprentissage et de technologies numériques

En matière de d'acquisition de compétences et d'apprentissage, un fossé sépare les collectivités défavorisées du Canada des autres. Les membres de ces collectivités se heurtent à des obstacles technologiques, sociaux et économiques interreliés. L'augmentation générale du niveau d'instruction (l'obtention d'un diplôme d'études secondaires et l'inscription à des études postsecondaires) a ralenti depuis la Deuxième Guerre mondiale. Un tiers des jeunes ne poursuivent pas leur éducation au-delà du secondaire, et la même proportion ou presque ne terminent pas leurs études secondaires.

Ces taux n'ont pas changé depuis un certain temps; comme il s'agit de moyennes nationales, ces données masquent la réalité, soit des inégalités très importantes en matière

ÉBAUCHE – PROPOSITION FINALE DE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DU CAPITAL
HUMAIN

4 novembre 2003

d'éducation entre les collectivités. Les collectivités défavorisées se trouvent en milieu rural, dans le Nord du pays, dans les régions qui dépendent de l'exploitation des ressources naturelles, chez les Autochtones et dans les quartiers urbains défavorisés. De profondes inégalités règnent également dans ces mêmes collectivités pour ce qui est des conditions de santé ou sociales : les niveaux de pauvreté, de mortalité infantile, de grossesses chez les adolescentes, entre autres, y sont de trois à quatre fois plus élevés que la moyenne canadienne. Le tableau ci-dessous contient des données sur des collectivités côtières et illustre les disparités entre celles-ci et le reste de la Colombie-Britannique.

Région côtière de la Colombie-Britannique – Inégalités liées aux conditions de vie des collectivités

Indicateur	Bella Coola Valley	North Island	C.-B.
Pourcentage de jeunes de 18 ans qui n'obtiennent pas de diplôme (2000)	73,6 %	41,4 %	25 %
Pourcentage de personnes de 25 à 54 ans ne possédant pas de diplôme (2000)	29,3 %	30,4 %	22,6 %
Pourcentage de personnes de 25 à 54 ans n'ayant pas terminé leurs études postsecondaires (2000)	53,1 %	53,6 %	46 %
Grossesses chez les adolescentes, par tranche de 1 000 (1999)	75,1	64	26,6
Mortalité infantile par tranche de 1 000 (1999)	15,6	10,1	4,9
Suicides/homicides par tranche de 1 000 (1999)	9,1	9,9	5,3

Source : Statistiques de la Colombie-Britannique, *Local Health Area Profiles*, 2001.

Il est clair que les collectivités défavorisées doivent faire face à un clivage de plus en plus net en matière d'apprentissage et de facteurs socioéconomiques. Ces inégalités sont exacerbées par un fossé technologique, par exemple un accès insuffisant aux technologies de télécommunications et d'information et à Internet, qui empêche ces collectivités d'entrer dans la nouvelle économie fondée sur le savoir. Ces disparités socioéconomiques, technologiques et d'apprentissage sont interreliées, s'autoperpétuent et sont concentrées dans les collectivités les moins bien nanties. L'adoption d'approches intégrées est nécessaire pour combler tous ces écarts de façons innovatrice.

Par divers moyens, les organismes de DÉC tentent d'éliminer les obstacles auxquels les résidents locaux font face. Pour ce faire, ils intègrent les services de développement du capital humain à des stratégies à long terme pour le développement économique et social de leurs collectivités. Ils forgent des partenariats orientés vers l'emploi avec des entreprises locales et des organismes de services communautaires. Grâce à ces partenariats, ils mettent sur pied un ensemble de services qui peuvent répondre de façon souple et appropriée aux besoins des travailleurs et des employeurs. Ce modèle intégré permet aux travailleurs ayant des besoins multiples de recevoir du soutien dans le

parcours – souvent long – qui les mènera à un emploi. Grâce à de solides partenariats avec les employeurs, les organismes de DÉC sont en mesure de créer des programmes de perfectionnement des compétences adaptés aux besoins particuliers des entreprises locales. Dans certains cas, les organismes de DÉC sont capables de soutenir le processus de création d'entreprises. Ils contribuent ainsi à la création de nouvelles sources d'emploi tout en préparant les travailleurs à occuper des postes existants.

Un sondage mené auprès des organismes de DÉC et de leurs bureaux à l'échelle du Canada documente la croissance d'approches à volets multiples pour relever ces défis³⁸. Le gouvernement du Canada doit investir dans l'évaluation et l'augmentation graduelle de ces bureaux pour mettre à contribution et renseigner un nombre croissant de collectivités sur les stratégies d'intégration favorisant le développement humain, social et économique au niveau communautaire.

Investir dans les compétences et l'apprentissage des collectivités

Pour relever ces défis, l'adoption d'une nouvelle approche communautaire de développement du capital humain est nécessaire, approche qui promeut l'innovation. Nous croyons que le gouvernement fédéral doit modifier les politiques et les critères d'admissibilité de ses propres programmes pour ainsi investir dans les capacités des collectivités. Il doit également adopter des approches locales et complètes en matière de formation des adultes et d'éducation permanente qui répondent efficacement à l'évolution des besoins en matière de compétences des économies locales et des citoyens. Pour ce faire, il doit éliminer les critères restrictifs d'admissibilité au programme d'assurance emploi et les critères rigides d'accessibilité aux services et aux activités. Il est nécessaire d'adopter des critères d'admissibilité aux programmes fondés sur les résultats.

Le secteur du DÉC en tant que ressource de développement du marché du travail local doit notamment être reconnu. De plus, le soutien des organismes de DÉC est nécessaire pour que ceux-ci puissent travailler en partenariat avec l'ensemble des secteurs et les mobiliser (entreprises, collectivités, gouvernements et main-d'œuvre); ils pourront ainsi se concentrer sur la réduction des obstacles comme la pauvreté pour aider les collectivités défavorisées à atteindre l'autosuffisance. Les groupes de DÉC ont mis de l'avant de nombreuses approches novatrices de perfectionnement des compétences et d'apprentissage. Dans tous les cas, les restrictions imposées aux prestataires du programme d'assurance emploi et aux types de services admissibles au financement constituent d'importants obstacles à l'élaboration d'approches intégrées et globales visant à répondre aux besoins en matière de formation.

Financement à long terme

La capacité de soutenir de façon permanente le développement et l'innovation communautaires des organismes de DÉC est menacée par le manque de financement à long terme de leurs activités. Bon nombre des initiatives et des approches de développement visent à transformer profondément et à long terme les économies et les caractéristiques sociales de leurs collectivités. Ces processus de développement

³⁸ RCDÉC, *Profil du développement économique communautaire au Canada*, 2003.

transformationnel exigeant du temps et un niveau constant d'activité. Sans financement à long terme, la capacité d'obtenir des résultats probants est réduite et, dans certains cas, menacée.

Le manque de financement à long terme est accompagné d'un manque de communication entre les différents programmes gouvernementaux qui soutiennent le développement communautaire. Ces programmes sont également fragmentés. Le financement « à la pièce » des projets à court terme provenant de diverses sources gouvernementales doit être utilisé pour constituer une base de financement de nombreux organismes communautaires visant à appliquer des solutions à long terme à des problèmes de développement profondément enracinés. La nécessité de rédiger de nombreux rapports et les exigences en matière d'imputabilité relatives à ces diverses sources de financement constituent une lourde tâche pour les petits organismes communautaires. Alors que les programmes gouvernementaux changent souvent, les organismes doivent déployer des efforts considérables pour trouver d'autres sources de financement pour poursuivre les mêmes activités de base de développement communautaire.

Les difficultés indiquées ci-dessus, de concert avec l'augmentation constante de l'effort visant à prouver l'importance stratégique du DÉC, contribuent à créer un manque de financement très important pour les organismes et les initiatives de DÉC. La demande dépasse les ressources, et on manque de ressources disponibles pour continuer à bâtir sur ce que nous avons appris au cours des 20 dernières années. Si le développement économique communautaire doit devenir un élément essentiel du système d'innovation au Canada afin de répondre aux besoins de développement à long terme des collectivités défavorisées, il faudra mettre sur pied une source de financement à long terme qui fournira une base de ressources stable pour la planification, et à partir de laquelle il sera possible de prévoir et d'agir pour relever les défis de développement communautaire au Canada. Le leadership du gouvernement dans ce domaine pourrait entraîner une mobilisation plus soutenue des autres investisseurs communautaires.

D'autres pays font preuve de ce type de leadership et, par conséquent, créent des avantages concurrentiels pour leurs secteurs économiques. La Commission européenne a des ententes de financement à long terme par l'entremise du Fonds social européen et le programme LEADER (développement rural) afin de soutenir le développement économique communautaire. Le Programme pour la création d'emplois et le développement économique au niveau local (LEED) de l'OCDE appuie les pratiques exemplaires dans le cadre d'initiatives de développement économique régional et local. Aux États-Unis, le ministère de l'agriculture et le ministère de l'habitation et du développement urbain offrent également du financement à long terme pour le DÉC.

Par rapport à d'autres pays, le Canada risque d'accuser du retard relativement à la création de sources de financement adéquates et cohérentes pour les activités de DÉC, sources qui permettraient aux différentes régions de relever efficacement les défis liés à l'innovation.