

Budget 2014 – Incidences sur le domaine de la littératie et des compétences essentielles

Une analyse de Bridget Hayes réalisée le 11 février 2014¹ pour CLLN

Le ministre des Finances présentait aujourd’hui le budget 2014. Le gouvernement actuel a choisi d’intituler le budget « Plan d’action économique », une expression initialement employée pendant la récession de 2009.

À bien des égards, ce budget et les budgets précédents du gouvernement actuel, s’éloignent d’un énoncé sur les finances et s’approchent davantage d’un inventaire des réalisations antérieures et d’une nouvelle orientation sur le plan des politiques. Pourtant, les orientations en matière de politiques sont habituellement dévoilées lors du discours du Trône et on n’y fait référence dans le budget que si elles impliquent des coûts.

Le budget doit être adopté par la Chambre des communes. Or, même lorsqu’il est adopté, plusieurs des éléments qui le composent devront faire l’objet de nouvelles mesures législatives. Habituellement, les postes budgétaires doivent être approuvés par le Conseil du Trésor qui joue le rôle du « banquier » auprès du gouvernement. Le Conseil du Trésor soumet annuellement un budget des dépenses. Le budget des dépenses présente un aperçu des déboursés en alignant les initiatives budgétaires aux sommes réellement disponibles. Ainsi, il se peut que des postes budgétaires ne soient pas financés même s’ils paraissent au budget adopté.

Une large part des 400 pages du document budgétaire 2014 est consacrée aux initiatives communiquées dans les budgets précédents. Le budget comporte aussi des mesures qui seront annoncées ultérieurement (par exemple, améliorer l’accès des résidents du Nord à des aliments sains). Par conséquent, il est assez ardu de déterminer les nouveautés que recèle le budget.

Ce texte aborde les éléments du budget 2014 qui présentent un intérêt pour le domaine de la littératie et des compétences essentielles. Il ne s’agit pas d’une revue en profondeur.

Ententes sur le marché du travail et Subvention canadienne pour l’emploi

Les postes budgétaires les plus importants du budget sont les Ententes sur le marché du travail et la Subvention canadienne pour l’emploi. Dans le budget 2013, le gouvernement indiquait qu’il négocierait les Ententes sur le marché du travail avec les provinces et territoires. Les nouvelles Ententes sur le marché du travail seraient structurées en fonction de la Subvention canadienne pour l’emploi.

¹ Rédigé par Brigid Hayes, Brigid Hayes Consulting. Les opinions exprimées ici sont celles de l’auteure et n’engagent en rien ni CLLN, ni le RESDAC.

En 2013, la Subvention canadienne pour l'emploi représentait une somme de 15 000 \$ aux entreprises qui comptaient sur un plan de formation. Les coûts seraient partagés entre le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial ou territorial et l'entreprise. Cependant, la part du gouvernement fédéral proviendrait des transferts aux provinces et aux territoires dans le cadre des Ententes sur le marché du travail existantes.

L'opposition à cette mesure a fait l'unanimité dans les provinces et territoires. Des contrepropositions ont fait l'objet de discussions entre les instances fédérales et provinciales/ territoriales. La plupart des organismes de formation, de même que les syndicats, ont exprimé leur désaccord à l'égard du plan. La communauté d'affaires y était favorable en principe, quoiqu'on ait souligné les obstacles auxquels étaient confrontées les petites entreprises. Certains groupes d'affaires, particulièrement ceux qui travaillaient étroitement avec les organismes qui offraient la formation par la voie des Ententes sur le marché du travail, étaient opposés à ce que l'on soutire les fonds et le contrôle aux provinces et aux territoires. Cependant, à l'échelle nationale, le secteur des affaires avait plutôt tendance à considérer avantageux que l'employeur soit chargé de la Subvention canadienne pour l'emploi.

On indique dans le budget qu'en ce qui a trait à la conception de la Subvention canadienne pour l'emploi, le gouvernement a mené de vastes consultations auprès des employeurs, des associations d'employeurs, des établissements d'enseignement et des syndicats. Il n'est pas évident d'établir quels conseils il a retenus, le cas échéant, sinon sur la question des difficultés des petites entreprises à participer au programme.

On convient dans le budget que les enjeux entourant les compétences sont particuliers aux régions et aux secteurs, une réaction aux arguments des provinces face à l'inefficacité des mesures uniformes. Il y est également reconnu qu'on ne tire pas profit du potentiel de certains groupes comme les individus moins qualifiés, les nouveaux immigrants, les Autochtones, les personnes handicapées et les Canadiens plus âgés. Il semble que ces énoncés soutiennent le principal objectif des Ententes sur le marché du travail.

Par ailleurs, ce qui importe encore davantage se rapporte à l'énoncé selon lequel le **gouvernement fédéral livrera lui-même la Subvention canadienne pour l'emploi** dans toute province ou tout territoire qui n'aurait pas signé un renouvellement d'entente d'ici le 1^{er} avril 2014. Voilà que les provinces et territoires se verront peut-être contraints de signer des ententes contraires à leurs intérêts supérieurs. La Nouvelle-Écosse a déjà prévenu qu'elle ne financerait pas les organismes de formation à l'emploi après le 1^{er} avril, si aucune entente sur le marché du travail n'était signée.

La prestation de la Subvention canadienne pour l'emploi serait assurée par les bureaux de Service Canada qui engagera le dialogue avec les employeurs par le truchement des agences de développement régional².

² Il existe six agences de développement régional : [Agence de promotion économique du Canada Atlantique](#); [Développement économique Canada pour les régions du Québec](#); [FedNor](#) (Nord de l'Ontario); [Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario](#); [Diversification de l'économie de l'Ouest Canada](#); [Agence canadienne de développement économique du Nord](#).

Le budget 2014 modifie le plan initial relatif à la Subvention canadienne pour l'emploi :

- La contribution fédérale passe de 5 000 à 10 000 \$. On ne précise pas d'où proviendra cet argent. **Dans le budget, il n'y a pas de fonds visant la Subvention canadienne pour l'emploi.** Il est permis de supposer que l'argent sera tiré des Ententes sur le marché du travail existantes. Par conséquent, on constatera une diminution encore plus marquée des fonds disponibles aux provinces et aux territoires en vertu de ces ententes. Le budget 2013 prévoyait que 300 millions de dollars des Ententes sur le marché du travail seraient utilisés à titre de contribution fédérale au moment où la Subvention canadienne pour l'emploi serait entièrement mise en œuvre. Le budget 2014 double la contribution fédérale, en ne prévoyant aucune somme supplémentaire. Puisqu'il ne resterait que 200 millions de dollars dans les Ententes sur le marché du travail, il n'est pas évident de déterminer d'où proviendraient les 100 millions additionnels ou encore si les provinces bénéficieraient de quelque crédit en vertu des Ententes sur le marché du travail.
- On se concentre dorénavant sur un « nouvel emploi ou un meilleur emploi » plutôt que sur un « emploi existant ou un meilleur emploi ». On semble ici inclure la formation aux personnes sans emploi. Il se peut également qu'on s'éloigne de la formation offerte aux travailleurs déjà en poste.
- La contribution des provinces ou territoires n'est plus requise. Cependant, les provinces et territoires perdront la somme que le gouvernement fédéral soutiendra des Ententes sur le marché du travail pour combler sa propre part de la contribution.
- Les petites entreprises bénéficieront de modalités souples aux termes de la Subvention canadienne pour l'emploi, telle que la possibilité d'inclure des contributions en nature.
- Les organismes de formation admissibles sont maintenant spécifiés : ce sont les collèges communautaires, les collèges professionnels, les centres de formation de syndicats et les formateurs privés.
- On précise la méthode de formation : elle peut être assurée en classe, sur place au sein du milieu de travail ou en ligne.

Parmi les éléments qui demeurent inchangés, on retrouve notamment :

- Subventions accordées aux entreprises ayant un plan de formation
- Les individus doivent établir un partenariat avec un employeur
- Les entreprises devront contribuer le tiers des coûts (en moyenne)
- La formation doit être de courte durée

Autres éléments relatifs au marché du travail :

- L'Initiative ciblée pour les travailleurs âgés sera renouvelée pour une période de trois ans, ce qui représente un investissement fédéral de 75 millions de dollars au soutien des travailleurs âgés sans emploi. L'admissibilité à l'Initiative sera également élargie de sorte qu'elle soit offerte aux collectivités où la demande des employeurs n'est pas satisfaite et à celles qui connaissent des problèmes d'inadéquation en matière de compétences. Certaines provinces ont utilisé ces fonds pour offrir des programmes de littératie en milieu de travail et de la formation en compétences essentielles.
- Le budget réintègre l'intention du gouvernement de renégocier les Ententes sur le développement du marché du travail, afin de réorienter la formation en fonction de la demande sur le marché du travail (les fonds faisaient partie du budget de l'année dernière).
- Mise en place d'une nouvelle génération d'Ententes sur le marché du travail visant les personnes handicapées (les fonds ont été annoncés dans le budget de l'année dernière).
- Création du prêt canadien aux apprentis, en élargissant le Programme canadien de prêts aux étudiants de manière à aider les apprentis inscrits dans un métier désigné Sceau rouge à payer leur formation. Il ne semble pas qu'il s'agisse de nouveaux fonds, mais plutôt de permettre aux apprentis de bénéficier de prêts étudiants
- On annonce le projet pilote Souplesse et innovation dans la formation technique des apprentis, visant à élargir l'utilisation des approches novatrices en matière de formation technique des apprentis. Le projet sera financé à l'aide d'une réaffectation de fonds plutôt que de nouveaux fonds.

Soutien aux infrastructures

- Investissement de 305 millions de dollars sur cinq ans pour élargir et améliorer le service à large bande pour les Canadiens vivant dans les collectivités rurales ou du Nord, atteignant une vitesse cible de 5 mégabits par seconde et dont pourraient bénéficier jusqu'à 280 000 ménages canadiens de plus, ce qui représente apparemment un accès universel. De plus amples précisions suivront.
- Investissement de 5 millions de dollars supplémentaires par année au programme Nouveaux Horizons pour les aînés afin d'appuyer des projets communautaires supplémentaires dont les aînés bénéficieront. Ces fonds pourront servir à aider des municipalités, des organismes à but non lucratif, des entreprises sociales et d'autres partenaires communautaires à répondre aux besoins des aînés. Certains groupes de littératie ont été financés en vertu de ce programme.
- Renouvellement du Programme des ordinateurs pour les écoles. Investissement de 36 millions de dollars sur quatre ans, dont 17,6 millions de nouveaux fonds. Plusieurs organismes de littératie ont bénéficié de ce programme.
- Renouvellement du programme Investissements stratégiques dans le développement économique du Nord, administré par l'Agence canadienne de développement économique du Nord (CanNor). Investissement de 40 millions de dollars sur deux ans. Des coalitions de littératie du Nord ont déjà bénéficié du financement de CanNor.

Organismes de bienfaisance

Des fonds seront alloués à l'Agence du revenu du Canada afin qu'elle modernise ses systèmes de technologie de l'information, permettant pour la première fois aux organismes de bienfaisance de présenter une demande d'enregistrement et de produire leur déclaration de renseignements annuelle par voie électronique.

Le budget propose de modifier le *Code criminel* afin d'éliminer une restriction désuète et de permettre aux organismes de bienfaisance d'organiser leurs loteries à l'aide des nouvelles technologies. Actuellement, les organismes de bienfaisance doivent traiter et générer toutes les ventes manuellement, puis envoyer les billets par la poste. À l'aide des ordinateurs, les organismes pourront compter sur des méthodes modernes de commerce électronique pour la vente, le traitement et l'émission de billets de loterie et de reçus aux donateurs. Les organismes de bienfaisance économiseront des milliers de dollars grâce à cette mesure.

Organismes à but non lucratif

- Le budget précise que le gouvernement a l'intention d'examiner l'exonération d'impôt à l'égard des organismes à but non lucratif afin de déterminer si elle continue d'être dûment ciblée, et si des dispositions suffisantes en matière de transparence et de reddition de comptes ont été instaurées. Les organismes de bienfaisance enregistrés ne seront pas visés par l'examen.

Finances sociales

- Le budget annonce que le gouvernement continuera d'examiner les possibilités offertes par les initiatives de finances sociales. Il semble que le ministre de l'Emploi et du Développement social ait mis sur pied un nouveau Comité consultatif ministériel sur l'innovation sociale en décembre 2013. Aucune information n'a été repérée sur les personnes qui siègent à ce comité.

Conclusion

Somme toute, ce budget comporte bien peu d'éléments avantageux pour le domaine de la littératie et des compétences essentielles.

En fait, la décision du gouvernement fédéral de chambouler la Subvention canadienne pour l'emploi est pour le moins étonnante. La semaine dernière, une délégation des provinces avait rencontré le ministre Kenney pour mettre de l'avant une nouvelle proposition. On avait demandé une période additionnelle de six mois pour mettre en œuvre la Subvention canadienne pour l'emploi et suggéré qu'une portion seulement de la Subvention ne soit tirée des Ententes sur le marché du travail. Le Québec a déjà annoncé qu'il entend se retirer de la Subvention canadienne pour l'emploi et qu'il souhaite être compensé en retour.

Par ailleurs, une alliance informelle composée de groupes d'employabilité, d'organismes de littératie, de formateurs et d'instituts de politique sociale travaille sans relâche à convaincre le gouvernement de maintenir les Ententes sur le marché du travail et de trouver des manières alternatives de concevoir et de financer la Subvention canadienne pour l'emploi. Plusieurs de ces groupes reçoivent des fonds provenant des Ententes sur le marché du travail. Il est fort possible qu'ils soient nombreux à se trouver sans financement au 1^{er} avril 2014.

Il est stupéfiant d'estimer que le gouvernement fédéral puisse, par le truchement de Service Canada, déployer la Subvention canadienne pour l'emploi en sept semaines. La ministre de l'Emploi de la Colombie-Britannique, Shirley Bond, s'exprimait ainsi après la lecture du budget : [traduction libre] « Selon moi et selon tous les ministres, l'idée même que nous soyons en mesure d'ici le début avril de débiter un nouveau programme, puis de le rendre opérationnel de manière signifiante et judicieuse n'est absolument pas réaliste³. »

Brigid Hayes

Écrit pour le Canadian Literacy and Learning Network (CLLN) et traduit par Claire Mazuhelli pour le RESDAC.

³ CBC News. [Canada Job Grant April 1 target start lacks 'sense of reality'](#). 11 février 2014.