

*Résumé du document :*

## LE FONDS CANADIEN POUR L'EMPLOI

Un aperçu du transfert fédéral aux provinces et territoires

Rédigé par Brigid Hayes pour le SCFP

***CUPE·SCFP***

Janvier 2015

**Note :**

**Le Fonds canadien pour l'emploi est en constante évolution. Les renseignements officiels sont peu nombreux. Ce document contient les renseignements exacts au 21 janvier 2015.**

## **GLOSSAIRE**

**FCE** - Fonds canadien pour l'emploi

**SCE** - Subvention canadienne pour l'emploi

**EMT** - Ententes sur le marché du travail

**EDMT** - Ententes sur le développement du marché du travail

**SSE** - Services et soutien à l'emploi

## **APERÇU DU FONDS CANADIEN POUR L'EMPLOI**

- Le Fonds canadien pour l'emploi (FCE) remplace les Ententes sur le marché du travail (EMT). Cette nouvelle entente avec les provinces et territoires s'étale sur six ans et elle propose les mêmes sommes annuelles que les EMT, soit 500 millions de dollars, transférés en fonction de la population.
- Les ententes signées entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires établissent un cadre général. Cependant, chaque province ou territoire est responsable d'élaborer des lignes directrices sur la manière de dépenser les fonds. Ainsi, il est probable qu'il existe plusieurs différences entre les provinces et territoires.
- Toutes les provinces et tous les territoires ont signé des ententes avec le gouvernement fédéral. Des ententes ont pu être repérées dans l'ensemble des régions sauf dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut, en Saskatchewan et au Yukon. Le Québec ne fait pas partie de cette liste et n'est pas sujet à une entente sur le Fonds canadien pour l'emploi. Le gouvernement fédéral s'est entendu avec le Québec, considérant que les programmes de formation actuellement offerts dans cette province s'alignaient avec les objectifs du Fonds canadien pour l'emploi. On a donc conclu une entente distincte.

- Le gouvernement fédéral avait annoncé que la Subvention canadienne pour l'emploi (SCE), la principale composante du Fonds canadien pour l'emploi, allait débiter le 1<sup>er</sup> juillet 2014. Les provinces et territoires ont dû élaborer des lignes directrices et des façons de procéder pour la mise en œuvre de la SCE. Toutes les provinces et tous les territoires gèrent des sites Web publics, invitant les employeurs à faire des demandes.
- Le FCE vise à créer « une main d'œuvre solide, résiliente et adaptable<sup>1</sup>. » Le FCE se distingue par les investissements et la participation plus marqués de la part des employeurs afin que les compétences soient mieux alignées avec les occasions d'emploi.
- **Le FCE contient trois éléments :**
  - Subvention canadienne pour l'emploi
  - Formation parrainée par l'employeur
  - Services et soutiens à l'emploi

## 1. Subvention canadienne pour l'emploi

- Les employeurs désignent les personnes qui seront formées, déterminent le contenu de la formation et qui sera responsable de l'offrir.
- La subvention est accordée à l'employeur, non pas à l'individu.
- Les employeurs défraient le tiers des coûts de formation, comprenant les droits de scolarité ou les frais exigés par le fournisseur de formation, les manuels scolaires, etc.
- Seuls les employeurs comptant moins de 50 employés peuvent verser jusqu'à 50 pour cent de leur contribution requise en salaires ou en remplacements de salaires.
- Les participants à la formation doivent être admissibles au travail dans leur province ou territoire. Ainsi, les bénéficiaires admissibles les plus probables seront les personnes en emploi qui veulent une formation pour accéder à un meilleur emploi, surtout que l'entente stipule que les employeurs peuvent former des personnes dans leur emploi courant. Le mot « personnes » est employé sans restriction quant aux types d'individus (p. ex. superviseurs, gestionnaires, travailleurs payés à l'heure) qui peuvent recevoir la formation.

---

<sup>1</sup> Entente avec l'Ontario. Veuillez noter que l'entente avec la Colombie-Britannique ne fait pas référence à la « résilience ».

- Les employeurs peuvent également payer la formation des personnes sans emploi qui ont besoin de formation pour obtenir un emploi, ou encore des personnes en emploi qui sont sous employées et qui ont besoin de formation pour obtenir un meilleur emploi. Il est probable que les employeurs individuels ne forment pas ces bénéficiaires. Les employeurs collectifs (associations de l'industrie, bureaux d'embauchage syndicaux) seraient plus susceptibles de soutenir la formation de ces individus.
- La formation est offerte par des tierces parties. La formation devrait être de « courte durée » (en Ontario, un an et moins).
- On a intégré des dispositions permettant aux petites entreprises comptant moins de 50 employés de combler jusqu'à 50 pour cent de leurs obligations financières par des salaires ou des remplacements de salaires (c.-à-d. 50 pour cent de leur contribution minimale correspondant au tiers de la formation). Ils peuvent aussi remplir leurs obligations financières en versant 15 pour cent d'une subvention individuelle en espèces (plutôt que 33 pour cent, comme c'est le cas des grandes entreprises).
- Les grandes entreprises ne peuvent utiliser les salaires ou les remplacements de salaires. Elles doivent verser le tiers de leur contribution en espèces.

## **2. Formation parrainée par l'employeur**

- Les provinces et territoires peuvent utiliser leurs propres programmes de formation parrainée par l'employeur pour atteindre les cibles de dépenses en vertu du Fonds canadien pour l'emploi. Ces programmes doivent respecter les principes de la Subvention (c.-à-d. être axés sur les employeurs).
- La formation parrainée par l'employeur semble être un appât lancé aux provinces qui affirmaient l'an dernier qu'elles avaient déjà des programmes de perfectionnement des compétences et qu'elles n'avaient pas besoin de la Subvention canadienne pour l'emploi.

## **3. Services et soutiens à l'emploi**

- Cet élément fait référence aux types de programmes admissibles en vertu des EMT, et comprend la littératie, la numératie et l'aide à l'employabilité. Ces programmes sont admissibles sous le Fonds canadien pour l'emploi.
- Les Services et soutiens à l'emploi (SSE) visent à offrir de la formation permettant de se préparer à entrer ou à retourner sur le marché de l'emploi, à obtenir ou à conserver un

emploi ou encore à maintenir des compétences. Les lignes directrices en Alberta stipulent que la formation doit être entreprise en vue de pourvoir un poste vacant.

- Les bénéficiaires admissibles sont semblables à ceux qui l'étaient sous les EMT : les personnes sans emploi qui ne sont pas bénéficiaires de l'assurance-emploi, OU les personnes occupant un emploi qui sont peu qualifiées, comme celles qui n'ont pas de diplôme d'études secondaires.
- Bien que le soutien à ce type de programmes ait créé d'importantes frictions lors des négociations fédérales-provinciales-territoriales, cet aspect du FCE n'a pas été souligné dans les médias ou dans les déclarations des différents paliers gouvernementaux.
- Les ententes décrivent les services et soutiens admissibles. Il s'agit d'un changement par rapport aux EMT, où les types de services ou de soutiens n'étaient pas définis. De plus, cette liste est beaucoup plus vaste que celle que le gouvernement fédéral avait d'abord annoncée. Au départ, le gouvernement fédéral voulait limiter les appuis provinciaux et territoriaux au counselling et aux services en matière d'emploi. Or, la liste des services et soutiens comporte une vaste gamme d'éléments qui représentent probablement beaucoup plus de programmes que ceux qu'offraient les provinces et territoires sous les EMT.
- Les Services et soutiens à l'emploi peuvent inclure :
  - La formation sur les compétences, allant de la formation sur les compétences de base, par exemple en littératie et en numératie, jusqu'à la formation sur les compétences spécialisées
  - Les mesures incitatives à l'appui de la formation en cours d'emploi et de l'actualisation des compétences relatives au milieu de travail
  - Les interventions en groupe et l'aide à l'employabilité
  - Les avantages financiers et les mesures de soutien tels que prêts, subventions et allocations de subsistance
  - Le counselling d'emploi et les services connexes
  - Les liens avec le marché du travail, par exemple les services visant à appairer l'offre et la demande de main-d'œuvre, et les services visant à promouvoir et à renforcer l'efficacité du marché du travail
- Cependant, les provinces et territoires sont liés à des cibles complexes quant aux dépenses et aux contributions des employeurs associées à la Subvention canadienne pour l'emploi, ce qui limitera les sommes disponibles pour les programmes, à moins que les provinces et territoires n'y injectent des ressources supplémentaires.

#### 4. Le Fonds canadien pour l'emploi : Enjeux et préoccupations

- **Des répercussions probables sur les personnes les plus vulnérables :**
  - Le Fonds canadien pour l'emploi est axé sur les employeurs.
  - Il favorise la formation déterminée par l'employeur, ce qui sera probablement plus avantageux pour les employés existants.
  - Il n'existe pas de mesures incitant les employeurs à former des personnes qu'ils n'emploient pas.
  - Les fournisseurs de formation qui offrent un titre de compétence ou un certificat seront plus susceptibles d'offrir la formation.
  - Il présentera moins d'occasions aux personnes sans emploi, à celles dont les compétences de base sont faibles et à celles qui sont sous employées.
  - L'élément Services et soutiens à l'emploi sera probablement utilisé au cours de la première année du FCE, pour diminuer progressivement par la suite.
  - Par conséquent, on pourrait voir réapparaître les défis auxquels font face les personnes qui ne sont pas admissibles à la formation en vertu de la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*.
  
- **Une réduction probable des transferts de la part du gouvernement fédéral :**
  - On n'observe aucun changement des niveaux de financement accordés dans le cadre des Ententes sur le marché du travail. Le gouvernement fédéral transfèrera 500 millions de dollars annuellement aux gouvernements provinciaux et territoriaux pendant six ans, à partir de 2014-2015. Le montant du transfert est fondé sur la population de chaque province ou territoire.
  - Cependant, l'un des changements importants par rapport aux EMT, est lié au fait que toutes les sommes non dépensées dépassant cinq pour cent du transfert total doivent être remboursées. Les EMT permettaient aux provinces et territoires de réaligner les fonds non dépensés. Le FCE présume du même niveau d'opération et de dépenses à chaque année. Il ne tient pas compte du fait qu'il faudra plusieurs années avant que les programmes ne soient entièrement fonctionnels.
  - Lorsque les provinces et territoires n'atteignent pas les cibles de dépenses des employeurs, les paiements subséquents provenant du gouvernement fédéral seront réduits. Il sera important que les provinces et territoires élaborent des mécanismes de prestation qui assurent que les cibles des employeurs soient atteintes.

- Le financement fédéral dépendra de l'atteinte des cibles pour ce qui est de la participation des employeurs.
- Le Fonds canadien pour l'emploi constitue un ensemble complexe de limites maximales et minimales, de sources de financement variables et de quotas de contributions de la part des employeurs.
- Par conséquent, on risque fort de voir des sommes considérables non dépensées retourner au gouvernement fédéral en raison de l'obligation de rembourser les surplus, et des réductions de transferts si les cibles de dépenses ne sont pas atteintes.

## COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS

Certaines provinces estiment que l'offre finale du fédéral est avantageuse. En réalité, elle est à peine différente de l'offre initiale. L'inclusion des Services et soutiens à l'emploi repose sur les éléments des EMT ayant connu du succès, particulièrement lorsqu'il est question des personnes ayant de faibles compétences ou de celles qui sont les plus vulnérables. Cependant, les dépenses requises par les employeurs pour atteindre les cibles de contributions paritaires repousseront les programmes novateurs sur la ligne de touche au cours des quelques premières années. Ils seront pratiquement inexistantes au cours des dernières années de l'entente. Le groupe cible des EMT, c'est-à-dire les personnes ayant de faibles compétences, sera bien loin de tirer autant d'avantages sous le régime du FCE. Dans l'ensemble, le FCE est beaucoup plus contraignant que ne l'étaient les EMT.

La question demeure : combien d'employeurs paieront jusqu'à 5 000 dollars pour de la formation, particulièrement celle qui serait destinée aux personnes qu'ils n'emploient pas? Selon le Conference Board du Canada, l'investissement annuel dans la formation d'un employé se situe à 688 \$<sup>2</sup>. L'atteinte des cibles de la Subvention canadienne pour l'emploi exigera que l'employeur investisse une somme correspondant à une augmentation de 627 pour cent. Chez les entreprises comptant plus de 50 employés, la contribution doit être versée en espèces et ne peut l'être sous forme de salaires ou de remplacements de salaires. La somme de 15 000 dollars par subvention ne semble pas reposer sur des données voulant que les employeurs dépensent autant d'argent. Le projet UPSKILL, récemment réalisé par la Société de recherche sociale appliquée (SRSA), était un programme phare centré sur la formation en

---

<sup>2</sup> Conference Board du Canada. *Learning and Development Outlook 2011: Are Organizations Ready for Learning 2.0?* Octobre 2011. Cité dans La Chambre de commerce du Canada. *Pallier la pénurie de compétences : Des pistes pour les petites entreprises, Rapport du Symposium sur les compétences et les petites entreprises*. Février 2013. p. 8.

compétences essentielles, entièrement financé, qui aurait coûté aux employeurs 2 500 dollars par employé<sup>3</sup>. Il est possible que les employeurs aient recours à des formations plus coûteuses (probablement destinées aux superviseurs et aux gestionnaires) de sorte à profiter pleinement de la Subvention canadienne pour l'emploi. Rappelons également que toute somme qui n'a pas été dépensée sous la Subvention canadienne pour l'emploi sera déduite des transferts ultérieurs.

Les provinces et territoires feront face à des défis lorsqu'il faudra solliciter l'appui des employeurs. Les provinces comme le Manitoba, la Nouvelle-Écosse, l'Alberta, la Saskatchewan, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick pourraient avoir un avantage puisqu'elles comptent déjà sur des initiatives de formation en milieu de travail ayant des liens avec les employeurs. Le Manitoba et la Nouvelle-Écosse comptent sur des conseils sectoriels qui pourraient profiter de leur position pour mobiliser les employeurs et organiser des programmes de formation. Les organismes du secteur privé ont commencé à solliciter les entreprises pour qu'elles les aident à déposer des demandes de subvention<sup>4</sup>.

Les services aux petites entreprises représentent un défi, malgré la souplesse des exigences établies dans les ententes. Le projet UPSKILL de la SRSA tirait cette conclusion :

« Le temps libre que les employeurs peuvent accorder à leurs employés, compte tenu de leurs exigences d'affaires actuelles, constitue un obstacle à la formation. Pour les petites entreprises comptant moins de 20 employés, cette situation est particulièrement difficile. Dans le cadre du projet UPSKILL, malgré l'existence d'une subvention (remboursant les coûts équivalant à la moitié du temps libre, jusqu'à 20 heures par participant), très peu d'employeurs l'ont utilisée en fournissant la quantité totale de formation disponible. On devrait explorer d'autres approches qui abordent mieux les contraintes du milieu de travail, comme la formation par mentorat ou les modèles de prestation en groupe hors site<sup>5</sup>. »

En dépit des discours voulant que ce mécanisme rehausse les compétences des gens qui ne travaillent pas, il existe bien peu d'éléments dans l'entente de l'Ontario qui incitent les employeurs à soutenir des personnes qu'ils n'emploient pas. Les partenariats regroupant les formateurs, les employeurs, les personnes représentant l'industrie et les syndicats pourraient être en

---

<sup>3</sup> Société de recherche sociale appliquée. *Establishing the Business Case for Workplace Essential Skills Training. UPSKILL: A Pan-Canadian Demonstration Project*. 22 avril 2014. Diapositives utilisées lors d'un webinaire organisé par le Centre d'alphabétisation. <http://www.centreforliteracy.qc.ca/learningevents/making-business-case-workplace-essential-skills-training-evidence-upskill>. Consulté le 12 août 2014.

<sup>4</sup> LIFT TEMP BLOG. *The Canada Job Grant*. <http://blog.lifttemp.com/tag/canada-jobs-grant-2014/>. Consulté le 10 août 2014.

<sup>5</sup> Société de recherche sociale appliquée. *UPSKILL : Un test crédible de la formation en littératie et compétences essentielles en milieu de travail*. [www.srdc.org](http://www.srdc.org). Consulté le 18 août 2014.



mesure de traiter des besoins des individus sans emploi. Toutefois, au cours des dernières années, le gouvernement fédéral s'est appliqué à fermer les portes des conseils sectoriels, ces organisations qui pourraient coordonner à grande échelle la formation des personnes en emploi et sans emploi.

Une autre source de préoccupation provient de l'absence de précision sur qui peut être formé et quel type de formation est soutenu. Il n'existe aucune limite à la formation des superviseurs et des gestionnaires ou à l'inclusion de formation de niveau supérieur. De plus, l'augmentation des formations coûteuses chez les plus grands employeurs pourrait être le meilleur moyen d'atteindre les cibles établies.

La Subvention canadienne pour l'emploi n'offre pas de soutien aux éléments cruciaux que sont l'analyse des besoins organisationnels, l'élaboration des programmes d'études et la mise en œuvre des programmes. Le projet UPSKILL estimait que ces aspects représentent environ 13 pour cent des coûts de prestation de formation en milieu de travail et soulignait l'importance des programmes personnalisés et des solutions spécifiques à une profession ou à une industrie. Si ces coûts ne sont pas générés par le gouvernement, les employeurs pourraient se tourner vers les formations existantes qui ne sont pas personnalisées.

La Subvention canadienne pour l'emploi marque un virage important par rapport aux programmes sous les EMT. La programmation des EMT était conçue par les provinces et territoires, en fonction de leurs propres besoins et contraintes.

La Subvention canadienne pour l'emploi établit très précisément les critères, les coûts, les clients admissibles et les activités, retirant toute latitude aux provinces et territoires. Notons que le Manitoba a apporté certains ajouts à son entente relative à la SCE, permettant à d'autres acteurs de livrer la formation (fabricants d'équipement, concepteurs de logiciels et formateurs privés).

On ne sait pas exactement ce qu'il adviendra des allocations en 2014-2015. Est-ce que tout continuera comme si de rien n'était jusqu'à ce que les provinces et les territoires signent des ententes et élaborent leurs mécanismes de prestation? Le ministre Kenney affirmait devant un comité de la Chambre des communes que les fonds du FCE n'étaient pas inclus au Budget principal des dépenses. Il ajoutait qu'il les intégrerait au Budget supplémentaire des dépenses à l'automne, lorsque les ententes seront signées. Le gouvernement fédéral ne transférera pas de fonds sans une entente signée (selon l'entente avec l'Alberta) et ces délais mèneront probablement à des dépenses inférieures aux cibles lors de la première année de l'entente.

La province de l'Ontario s'est engagée à n'apporter aucun changement aux niveaux de financement destiné aux programmes de types EMT en 2014-2015. Cependant, à titre de grande province, elle est en meilleure position financière pour le faire. Les provinces et

territoires de moindre taille auront probablement besoin des fonds fédéraux pour soutenir leurs activités sous le FCE. Bien que les provinces et territoires puissent utiliser les fonds des Ententes sur le développement du marché du travail (EDMT) en les ajoutant à ceux du Fonds canadien pour l'emploi, ces montants proviennent des cotisations des employeurs et des travailleurs. Il se peut qu'à un certain moment, on questionne l'utilisation de ces sommes pour des gens qui n'auraient pas contribué à l'assurance-emploi ou qui n'y sont pas admissibles.

Pour conclure, le FCE réalise l'objectif du gouvernement qui consiste à favoriser une plus grande participation des employeurs. Mais cette réalisation a un prix. Il est probable que les employeurs forment leurs propres employés; aucune mesure incitative n'encourage les employeurs individuels à former des gens qui ne sont pas à leur emploi. On devra faire preuve de créativité et collaborer pour mettre sur pied des groupes d'employeurs qui offrent de la formation. Il s'agit du moyen le plus plausible de former les personnes sans emploi.

Les « problèmes » qu'avaient réglés les EMT, soit le manque de services aux personnes non admissibles à l'assurance-emploi, qui sont moins alphabétisées ou qui ont de faibles compétences essentielles, reviendront sous le FCE. Au cours des trois dernières années du FCE, seulement 30 pour cent des fonds auparavant destinés à ces clientèles seront disponibles. Dans les faits, il s'agit d'un retour en arrière, à la situation qui régnait en 1996.