

Document d'orientation de Banques alimentaires Canada

Août 2011

POUR DES EMPLOIS DURABLES DE QUALITÉ ET UNE MAIN-D'ŒUVRE FLEXIBLE AU CANADA

Banques alimentaires Canada est l'organisme caritatif national qui représente la communauté des banques alimentaires partout au Canada. Nos membres et leurs organismes respectifs viennent en aide à environ 85 % des personnes qui ont recours aux programmes alimentaires d'urgence au pays. Notre mission consiste à répondre aux besoins alimentaires immédiats et à trouver des solutions durables pour lutter contre la faim au Canada.



POUR DES EMPLOIS DURABLES DE QUALITÉ ET UNE MAIN D'ŒUVRE FLEXIBLE AU CANADA

Résumé

Plus que jamais, le Canada doit accroître dans toute la mesure possible le nombre de citoyens capables de jouer un rôle actif et productif sur le marché du travail parmi ceux en âge de travailler. Il s'agit là d'un élément essentiel à la production des recettes fiscales nécessaires pour composer avec la hausse des coûts associés aux soins de santé, aux pensions et à d'autres programmes, de même que pour réduire le nombre de personnes touchant des prestations de soutien du revenu.

Nombre de Canadiens sont laissés en plan par le marché du travail, lequel a changé considérablement au cours des vingt dernières années. Trop de personnes en âge de travailler demeurent sans emploi, dépendent de l'aide sociale ou occupent des emplois mal rémunérés et offrant peu d'avantages sociaux. Cette situation n'est bonne ni pour le Canada ni pour sa population. Sans un emploi de qualité, les Canadiens sont plus susceptibles de toucher des revenus peu élevés et des prestations d'aide sociale ou d'assurance-emploi, ou d'être en mauvaise santé. Ces problèmes se traduisent par une diminution de la qualité de vie pour les personnes en question, des occasions perdues pour les entreprises et des coûts plus élevés pour les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, les administrations municipales et les Premières Nations.

Ce document contient plusieurs recommandations en matière de politiques ayant pour but d'accroître la participation au marché du travail parmi les travailleurs défavorisés, d'améliorer le bien-être des Canadiens et de réduire les coûts devant être assumés par les gouvernements. Les arguments et les recommandations qui y figurent se rattachent à deux enjeux étroitement liés :

- Il est essentiel que les personnes qui ne sont pas qualifiées pour les emplois d'aujourd'hui disposent de moyens efficaces pour atteindre le niveau de scolarisation requis de même que l'expérience et les compétences dont elles ont besoin.
- Les emplois d'aujourd'hui et de demain doivent permettre aux Canadiens et à leur famille de vivre convenablement, offrir des possibilités d'avancement et favoriser l'atteinte d'objectifs personnels et professionnels.

Banques alimentaires Canada présente respectueusement au gouvernement fédéral les recommandations figurant ci-après.

- 1. Procéder à une évaluation complète des programmes de développement du marché du travail financés par le gouvernement fédéral**, dont la Prestation fiscale pour le revenu gagné (PFRG), le crédit pour l'embauche visant les petites entreprises (CEPE) et, tout particulièrement, les initiatives gérées par des entrepreneurs privés offrant des programmes d'intervention sur le marché du travail aux travailleurs défavorisés.

2. **Financer des projets de recherche et de démonstration axés sur la création d'emplois bien rémunérés** à l'intention des personnes susceptibles de devoir composer avec des perspectives d'emploi peu intéressantes.
3. **Mettre sur pied et diriger un groupe formé de représentants des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et des Premières Nations** ayant pour mandat d'examiner et d'éliminer les lacunes de même que les cas de dédoublement et de coordination insuffisante touchant les différents bailleurs de fonds et fournisseurs de programmes d'intervention sur le marché du travail au Canada.

INTRODUCTION

Plus que jamais, le Canada doit accroître dans toute la mesure possible le nombre de citoyens capables de jouer un rôle actif et productif sur le marché du travail parmi ceux en âge de travailler. Il s'agit là d'un élément essentiel à la production des recettes fiscales nécessaires pour composer avec la hausse des coûts associés aux soins de santé, aux pensions et à d'autres programmes, de même que pour réduire le nombre de personnes touchant des prestations de soutien du revenu.

Nombre de Canadiens sont laissés en plan par le marché du travail, lequel a changé considérablement au cours des vingt dernières années. Trop de personnes en âge de travailler demeurent sans emploi, dépendent de l'aide sociale ou occupent des emplois mal rémunérés et offrant peu d'avantages sociaux. Cette situation n'est bonne ni pour le Canada ni pour sa population. Sans un emploi de qualité, les Canadiens sont plus susceptibles de toucher des revenus peu élevés et des prestations d'aide sociale ou d'assurance-emploi, ou d'être en mauvaise santé. Ces problèmes se traduisent par une diminution de la qualité de vie pour les personnes en question et des coûts plus élevés pour les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, les administrations municipales et les Premières Nations.

Ce court document porte sur les problèmes des travailleurs défavorisés au Canada. Récemment, on a réalisé nombre de travaux de recherche et élaboré de multiples politiques concernant les travailleurs *licenciés* (des employés de longue date ayant perdu leur travail). Toutefois, il conviendrait également de s'orienter vers les recherches et les politiques se rapportant aux travailleurs *défavorisés* (personnes très peu actives sur le marché du travail).

Ce document contient plusieurs recommandations en matière de politiques ayant pour but d'accroître la participation au marché du travail parmi les travailleurs défavorisés, d'améliorer le bien-être des Canadiens et de réduire les coûts devant être assumés par les gouvernements. Les arguments et les recommandations qui y figurent se rattachent à deux enjeux étroitement liés :

1. Il est essentiel que les personnes qui ne sont pas qualifiées pour les emplois d'aujourd'hui disposent de moyens efficaces pour atteindre le niveau de scolarisation requis de même que l'expérience et les compétences dont elles ont besoin.

2. Les emplois d'aujourd'hui et de demain doivent permettre aux Canadiens et à leur famille de vivre convenablement, offrir des possibilités d'avancement et favoriser l'atteinte d'objectifs personnels et professionnels.

1. LE MARCHÉ DU TRAVAIL A CHANGÉ DE FAÇON CONSIDÉRABLE

Le Canada s'est plutôt bien sorti de la dernière récession. Depuis la fin du ralentissement économique, des centaines de milliers d'emplois ont été créés et le taux de chômage s'établissait à 7,4 % en juin 2011. D'un taux très bas de 5,7 % à la fin de 2008, il était passé à près de 9 % au milieu de 2009¹.

Même si le Canada se porte plutôt bien sur le plan économique, il ne fait aucun doute que la situation pourrait être meilleure :

- 1,4 million de Canadiens sont au chômage et se cherchent un emploi²;
- des centaines de milliers d'adultes sont aptes à l'emploi mais ne cherchent pas de travail³ – un groupe de personnes souvent appelées *travailleurs découragés* ou *chômeurs latents*⁴;
- des centaines de milliers de Canadiens, surtout dans le secteur des services, occupent des emplois à temps partiel, temporaires, mal rémunérés et offrant peu d'avantages sociaux autres que ceux prévus par la loi⁵.

De manière plus générale, l'Institut Vanier de la famille indique que le taux de pauvreté (mesuré au moyen du seuil de faible revenu après impôt) est passé de 9,4 % en 2008 à 12,5 % en 2010⁶. Un total de 1,7 million de Canadiens touchent des prestations d'aide sociale⁷ et les banques alimentaires viennent en aide à près de 900 000 personnes, chaque mois⁸.

La meilleure façon d'obtenir un revenu convenable et d'être en bonne santé est de se trouver un travail. Cependant, ce ne sont pas tous les emplois qui sont synonymes de bonne santé et de revenu approprié, et ce ne sont pas tous les Canadiens qui sont en mesure d'occuper un emploi bien rémunéré.

Depuis 1989, le nombre d'emplois dans le secteur manufacturier au Canada (qui sont généralement bien rémunérés) a chuté de plus de 500 000^{9, 10}, et ce, pendant que la population du pays augmentait de près de 7 millions de personnes. Au cours de la même période, le marché du travail canadien a connu une évolution sur quatre plans :

- La recherche d'une plus grande flexibilité dans les relations employeur-employé, afin de réduire les coûts devant être assumés par les employeurs et ainsi d'accroître la compétitivité sur les marchés mondiaux.
- La place de plus en plus importante occupée par la technologie en milieu de travail.
- L'augmentation du nombre d'emplois nécessitant des connaissances spécialisées marquées de même qu'un niveau élevé de scolarisation¹¹.
- Une pénurie de compétences pertinentes parmi nombre d'adultes canadiens en âge de travailler, avec comme résultat que beaucoup d'entre eux n'ont d'autre choix que de se débrouiller avec des emplois à temps partiel, temporaires, mal rémunérés et offrant peu d'avantages sociaux¹².

Le marché du travail canadien est efficace et s'adapte bien aux problèmes rencontrés, offrant des avantages largement répandus au sein de la société : un taux de chômage relativement bas, une économie solide et des recettes fiscales prévisibles. Cependant, les aspects néfastes du marché du travail, notamment les faibles investissements dans le maintien en poste et le perfectionnement des employés, les taux élevés de roulement et la forte possibilité de mises à pied en période de ralentissement, tombent dans une mesure disproportionnée sur les épaules d'une minorité de Canadiens, qui sont laissés pour compte¹³.

En quelques mots, cela signifie qu'à un moment où les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations municipales cherchent à réduire les dépenses pour compenser les pertes subies, une partie importante de la population canadienne a besoin d'une aide soutenue pour se trouver un emploi et le conserver.

2. LES MESURES DE SOUTIEN POUR LES TRAVAILLEURS DÉFAVORISÉS SONT INAPPROPRIÉES

Les Canadiens qui sont sans emploi, qui dépendent de l'aide sociale ou qui occupent un ou plusieurs emplois peu rémunérés doivent souvent faire face à de multiples problèmes, lesquels nuisent à leur capacité d'obtenir et de conserver un emploi bien rémunéré. Parmi ces problèmes, on trouve le faible niveau de scolarisation, les problèmes de santé chroniques, les troubles de santé mentale, les déficiences physiques et intellectuelles et, ce qu'il ne faut pas passer sous silence, les préjugés qui existent par rapport à ces problèmes¹⁴. Ces facteurs, et bien d'autres encore, font en sorte que de nombreux Canadiens ne sont tout simplement pas en mesure d'être très actifs sur le marché du travail. Ils en sont à un âge où ils devraient normalement occuper un poste à temps plein, mais ils ne possèdent ni les connaissances spécialisées pouvant être inscrites dans un curriculum vitae ni le savoir-être nécessaire pour faire bonne impression auprès des employeurs¹⁵.

L'approche privilégiée actuellement pour aborder le problème de la faible participation au marché du travail englobe une gamme de mesures actives et passives de soutien du revenu et de programmes de formation. Parmi les éléments passifs, on trouve l'assurance-emploi et la PFRG, récemment mise en œuvre. Les éléments actifs comprennent pour leur part l'accroissement du niveau de scolarisation, l'aide à la recherche d'emploi et les services de placement.

Les tendances récentes en matière de politiques sociales canadiennes ont mené à plusieurs innovations dans les programmes passifs liés au marché du travail visant à abattre le « mur de l'aide sociale », ce qui consiste à mettre l'accent sur les facteurs qui font en sorte qu'il est plus rentable de travailler que de toucher des prestations d'aide sociale. Parmi ces nouveautés figurent la PFRG mentionnée précédemment et divers programmes provinciaux, comme la Prestation ontarienne pour enfants.

Les innovations dans les politiques passives sur le marché du travail font contraste à la relative stagnation dans les programmes actifs en la matière¹⁶. L'approche privilégiée sur le plan des programmes actifs consiste à encourager les Canadiens faiblement scolarisés à suivre une formation, à

avoir recours aux services de placement et de recherche d'emploi, et à accepter les meilleurs emplois disponibles, ce qu'ils font, en dépit du fait que les évaluations tendent à démontrer que l'efficacité de cette approche est limitée dans le cas des travailleurs défavorisés :

Au cours des vingt dernières années, on a conclu de manière générale dans la documentation sur les évaluations réalisées que les programmes de formation n'obtenaient qu'un succès mitigé pour ce qui est d'aider les groupes particulièrement défavorisés à intégrer le marché du travail et à réduire leur dépendance à l'égard des programmes de transfert¹⁷. [traduction]

En dépit des preuves (essentiellement internationales) sur les lacunes de l'aide active relative au marché du travail offerte aux travailleurs défavorisés, on ne réalise que peu d'évaluations en profondeur des programmes en la matière au Canada, que ce soit à l'échelle des provinces ou au niveau fédéral¹⁸.

3. TROP D'EMPLOIS SONT PEU RÉMUNÉRÉS ET DE MAUVAISE QUALITÉ

Les gouvernements à l'échelle du pays ont mis en place un éventail de mesures visant à appuyer la préservation ou la création d'emplois dans la période suivant la récession. Parmi les mesures fédérales, mentionnons le programme Travail partagé en lien avec l'assurance-emploi, le CEPE et la réduction des taux d'imposition des sociétés.

Bien qu'utiles, ces mesures de création d'emploi ne mènent pas, de manière générale, à l'établissement de distinctions quant aux types d'emplois créés; elles facilitent le maintien ou la création d'emplois à temps plein bien rémunérés, d'emplois à temps partiel mal rémunérés, et de tout ce qui peut se trouver entre les deux.

Si bon nombre des emplois créés au Canada sont des postes temporaires, à temps partiel, mal rémunérés et offrant peu d'avantages sociaux, une pièce importante manque au casse-tête : en dépit des efforts qu'ils déploient pour perfectionner leurs compétences, les Canadiens peuvent tout de même se retrouver face à un marché du travail où leur seule possibilité sera un emploi faiblement rémunéré.

Au Canada, de plus en plus de documents portent sur les emplois de ce type, souvent connus sous le nom « d'emplois précaires » ou « d'emplois hors normes ». Ces documents décrivent un secteur du marché du travail au sein duquel les emplois sont rarement permanents ou à temps plein, et où les employés sont embauchés à forfait et travaillent selon un horaire établi pour faire en sorte qu'ils ne puissent jamais avoir droit à des avantages sociaux, comme une assurance-médicaments ou une assurance-soins dentaire¹⁹s.

Bien que dans de nombreux cas, un emploi non traditionnel puisse offrir un salaire élevé et une grande satisfaction professionnelle (p. ex. travail professionnel à forfait), il peut aussi mener rapidement à une situation inverse, à savoir des salaires peu élevés et une stagnation sur le plan professionnel. Le Canada « affiche l'une des plus fortes proportions de travailleurs peu rémunérés parmi les pays ayant un niveau d'industrialisation semblable »²⁰, l'essentiel de ces travailleurs œuvrant dans les secteurs de la vente au détail, de l'hébergement et des services alimentaires. Le salaire canadien moyen, avant impôt, est d'environ 850 \$ par semaine; les travailleurs des secteurs mentionnés précédemment gagnent beaucoup moins : environ 500 \$ par semaine dans la vente au détail (1,8 million d'emplois/12 % de la population active) et 348 \$ par semaine dans l'hébergement et les services alimentaires (1 million d'emplois/7 % de la population active).

RECOMMANDATIONS

Il reste beaucoup d'inconnu pour ce qui est des façons d'améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs défavorisés. Une chose est claire cependant : nous devons réellement améliorer notre approche actuelle. Des résultats favorables sont possibles si le gouvernement fédéral encourage l'innovation dans ce domaine, facilite la création d'emplois bien rémunérés et aide les Canadiens à quitter le marché des emplois faiblement rémunérés pour améliorer leur situation.

Pour les besoins de ce document d'orientation, déposé devant le Comité permanent des finances de la Chambre des communes, les trois recommandations de Banques alimentaires Canada sont les suivantes :

- 1. Procéder à une évaluation complète des programmes de développement du marché du travail financés par le gouvernement fédéral**, dont la PFRG, le CEPE et, tout particulièrement, les initiatives gérées par des entrepreneurs privés offrant des programmes d'intervention sur le marché du travail aux travailleurs défavorisés. Ces programmes mènent-ils à une participation accrue au marché du travail et à une augmentation du revenu des Canadiens, surtout chez ceux pour qui les perspectives sont les plus défavorables?
- 2. Financer des projets de recherche et de démonstration axés sur la création d'emplois bien rémunérés** à l'intention des personnes susceptibles de devoir composer avec des perspectives d'emploi peu intéressantes. Dans le cadre de tels projets, il faudrait mettre l'accent sur les changements touchant la législation et les programmes nécessaires à une action fédérale auprès des organismes sans but lucratif et des entreprises sociales à but lucratif, notamment des organismes jumelant la maximalisation des marchés à des objectifs sociaux et philanthropiques.
- 3. Mettre sur pied et diriger un groupe formé de représentants des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et des Premières Nations** ayant pour mandat d'examiner et d'éliminer les lacunes de même que les cas de dédoublement et de coordination insuffisante touchant les différents bailleurs de fonds et fournisseurs de programmes d'intervention sur le marché du travail au Canada.

Ces problèmes ne seront pas réglés rapidement ou facilement, mais si nous devons agir en ce sens et



éliminer les lacunes touchant le marché du travail canadien, nous devons comprendre parfaitement les enjeux en cause, les reconnaître ouvertement, innover et modifier notre approche.

NOTES EN FIN DE TEXTE

¹ STATISTIQUE CANADA, *Enquête sur la population active*, 8 juillet 2011.

² *Idem*

³ *Idem*

⁴ AKYEAMPONG, E.B., « Travailleurs découragés », *L'emploi et le revenu en perspective*, 1 (2), 1989.

⁵ SAUNDERS, R., *Defining vulnerability in the labour market*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, Ottawa, 2003.

Voir également :

FLEURY, D., et M. FORTIN, *Lorsque travailler ne permet pas d'échapper à la pauvreté*, Ressources humaines et Développement social Canada, Ottawa, 2006.

⁶ SAUVÉ, R., *L'état actuel du budget de la famille canadienne : Rapport 2010*, l'Institut Vanier de la famille, Ottawa, 2010.

⁷ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DE QUÉBEC, *Clientèle de l'aide sociale, 2005-2009*, 2011. Site Web : <http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econmfinnc/conjineconm/TSC/pdf/chap5.pdf>.

⁸ BANQUES ALIMENTAIRES CANADA, *Bilan-Faim 2010*, Banques alimentaires Canada, Toronto, 2010.

⁹ STATISTIQUE CANADA, *Estimations annuelles de l'emploi, des gains et de la durée du travail, 1987-1999*, 2000.

¹⁰ STATISTIQUE CANADA, *Emploi, gains et durée du travail, avril 2011*, 2011.

¹¹ M. HILTON, éditeur, *Research on Future Skill Demands: A Workshop Summary*, National Academy Press, Washington, 2008.

¹² SAUNDERS, R., 2003.

¹³ FINNIE, R. et D. GRAY, *Labour-Force Participation of Older Displaced Workers in Canada*, Institut de recherche en politiques publiques, Ottawa, 2011.

¹⁴ ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles*, 2010.

¹⁵ ZIZYS, T., *Working Better: Creating a High-Performing Labour Market in Ontario*, Metcalf Foundation, Toronto, 2011.

¹⁶ *Idem*

¹⁷ LACROIX, G., *Évaluation de l'incidence d'une subvention salariale versée aux parents seuls qui reçoivent de l'aide sociale*, document de travail n°26, Réseau canadien de chercheurs dans le domaine du marché du travail et des compétences, 2009.

Voir également :

LEONARD, J., *Supporting Adjustment and Career Transition for Displaced Workers*, document présenté dans le cadre d'une discussion sur les travailleurs licenciés, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, le 12 mars 2010.

CARD, D., J. KLUVE et A. WEBER, *Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis*, 2009.
Site Web : <http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/dp4002.pdf>.

U.S. DEPARTMENT OF LABOR, *What's Working (and what's not): A Summary of Research on the Economic Impacts of Employment and Training Programs*, U.S. Department of Labor, Washington, 1995.

¹⁸ RIDDELL, C., et W.C. RIDDELL, *Educational Upgrading and its Consequences Among Welfare Recipients: Empirical Evidence From the Self-Sufficiency Project*, Social Research and Demonstration Corporation Working Paper Series, 2006.

Voir également :

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE L'ONTARIO, Rapport annuel 2009, section 3.11, *Programme Ontario au travail*, gouvernement de l'Ontario, Toronto, 2009.

LACROIX, G., *Évaluation de l'incidence d'une subvention salariale versée aux parents seuls qui reçoivent de l'aide sociale*, document de travail n°26, Réseau canadien de chercheurs dans le domaine du marché du travail et des compétences, 2009.

¹⁹ VOSKO, L.F., N. ZUKEWICH et C.J. CRANFORD, « Le travail précaire : une nouvelle typologie de l'emploi », *L'emploi et le revenu en perspective*, 4 (10), Statistique Canada, Ottawa, 2003.

Voir également :

MORISSETTE, R. et G. PICOT, *Le travail peu rémunéré et les familles économiquement vulnérables depuis 20 ans*, Statistique Canada, Ottawa, 2005.

CHAYKOWSKI, R., *Les travailleurs canadiens ayant besoin d'une plus grande protection en matière de normes du travail : Examen de la nature et de l'étendue de la vulnérabilité dans le marché du travail canadien et les secteurs de compétence fédérale*, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Ottawa, 2005.

SAUNDERS, R., *Risques et possibilités : à la recherche d'options pour les travailleurs vulnérables*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, Ottawa, 2006.

ZIZYS, T., *Working Better: Creating a High-Performing Labour Market in Ontario*, Metcalf Foundation, Toronto, 2011.

LEWCHUK, W., M. CLARKE et A. DE WOLFF, « Working Without Commitments: Precarious Employment and Health », *Work, Employment and Society*, 22 (3), 2008, 387-406.

²⁰ LAROCHELLE-CÔTÉ, S., et C. DIONNE, « Différences internationales dans le travail peu rémunéré », *L'emploi et le revenu en perspective*, juin 2009, Statistique Canada, Ottawa, 2009.