



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

L'ALPHABÉTISATION ET LE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES DES ADULTES : UNE COMPOSANTE ESSENTIELLE DU CONTINUUM EN ÉDUCATION DES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE EN SITUATION MINORITAIRE

Rapport du Comité permanent des langues officielles

L'honorable Denis Paradis, le président

**AVRIL 2018
42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION**

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

**L'ALPHABÉTISATION ET LE DÉVELOPPEMENT
DES COMPÉTENCES DES ADULTES : UNE
COMPOSANTE ESSENTIELLE DU CONTINUUM
EN ÉDUCATION DES COMMUNAUTÉS DE
LANGUE OFFICIELLE EN SITUATION
MINORITAIRE**

**Rapport du Comité permanent
des langues officielles**

**Le président
L' hon. Denis Paradis**

AVRIL 2018

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES

PRÉSIDENT

L'hon. Denis Paradis

VICE-PRÉSIDENTS

Alupa A. Clarke

François Choquette

MEMBRES

René Arseneault

Linda Lapointe

Sylvie Boucher

Paul Lefebvre

Sean Casey*

Darrell Samson

Bernard Généreux

Dan Vandal

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Robert-Falcon Ouellette

Ruby Sahota

Blake Richards

Geng Tan

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Christine Holke

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Lucie Lecomte, analyste

* Membre sans droit de vote, conformément à l'article 104(5) du Règlement.

LE COMITÉ PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES

a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)(f) du Règlement, le Comité a examiné des programmes d'appui pour la littératie et la numératie au Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	1
L'ALPHABÉTISATION ET LE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES DES ADULTES : UNE COMPOSANTE ESSENTIELLE DU CONTINUUM EN ÉDUCATION DES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE EN SITUATION MINORITAIRE	5
INTRODUCTION	5
1. Résumé des modifications apportées aux programmes d'appui d'Emploi et Développement social Canada	5
1.1. Le retrait du financement de base pour les organismes nationaux et les coalitions provinciales.....	5
1.2. La réorientation des priorités du gouvernement.....	7
2. L'intervention de la commissaire aux langues officielles intérimaire	8
3. Les conséquences du démantèlement des réseaux nationaux	9
4. Les engagements récents du gouvernement du Canada.....	10
5. Commentaires et recommandations.....	12
5.1. Placer le développement de l'alphabétisme et des compétences essentiels des adultes dans le continuum d'éducation et de formation.....	12
5.2. Modifier l'architecture des programmes.....	14
5.3. L'autorité fédérale compétente	14
5.4. Une approche concertée	15
5.5. Un mode de financement adapté aux communautés de langue officielle en situation minoritaire	16
5.6. Un financement adéquat pour répondre aux besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire.....	17
5.6.1. Des programmes faits sur mesure	17
5.6.2. Des ententes bilatérales aux services des communautés	19
6. Conclusion.....	21

Annexe A : Liste des témoins	23
Demande de réponse du gouvernement.....	25

LISTE DES RECOMMANDATIONS

À l'issue de leurs délibérations, les comités peuvent faire des recommandations à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. Les recommandations relatives à la présente étude se trouvent énumérées ci-après.

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada reconnaisse que le dossier du développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes fait partie intégrante du continuum en éducation dans la langue de la minorité au Canada et qu'il lui attribue les ressources conséquentes. 13

Recommandation 2

Que l'architecture des programmes du gouvernement du Canada pour le développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes soit conçue de façon à inclure la littératie familiale, la littératie communautaire et le développement des compétences en emploi comme axes de développement stratégiques pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire. 14

Recommandation 3

Que le gouverneur en conseil réfléchisse à la possibilité de remettre le dossier du développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes, particulièrement celui des communautés de langue officielle en situation minoritaire, au ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social et qu'il lui donne les ressources nécessaires pour mener à bien ce dossier..... 15

Recommandation 4

Que le ministre responsable du dossier du développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes élabore une stratégie pancanadienne qui a une approche communautaire et qui reflète le continuum d'éducation et de formation dans la langue de la minorité. Cette stratégie doit comporter des volets distincts de ceux de la majorité pour répondre spécifiquement aux besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire. 15

Recommandation 5

Que le ministre responsable du dossier du développement de l’alphabétisme et des compétences essentielles des adultes procède à un examen des modes de financement pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire afin que ceux-ci soient compatibles avec l’objet et les responsabilités qui découlent de la *Loi sur les langues officielles*..... 17

Recommandation 6

Que le ministre responsable du dossier du développement de l’alphabétisme et des compétences essentielles des adultes s’assure que les programmes d’appui répondent aux besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire :

- a) en appliquant le principe d’égalité réelle lors de la conception des programmes et lorsqu’une modification survient;**
- b) en s’assurant que les programmes soient adaptés aux besoins spécifiques des anglophones et des francophones en situation minoritaire..... 18**

Recommandation 7

Qu’en matière de coopération intergouvernementale, le ministre responsable du dossier du développement de l’alphabétisme et des compétences essentielles des adultes s’assure :

- a) que les ententes bilatérales convenues avec les provinces et territoires contiennent des clauses exécutoires visant les communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM), notamment en ce qui a trait aux consultations avec les représentants communautaires (identification des interlocuteurs, fréquence des consultations) et aux responsabilités des deux paliers de gouvernement quant à la reddition de compte;**
- b) que les plans d’action provinciaux et territoriaux soient publics et qu’ils démontrent clairement comment les gouvernements provinciaux et territoriaux respecteront les engagements respectifs aux CLOSM;**

- c) que la reddition de compte soit faite de sorte que les CLOSM puissent connaître la part des investissements fédéraux et provinciaux/territoriaux qui lui est attribuée. 20



L'ALPHABÉTISATION ET LE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES DES ADULTES : UNE COMPOSANTE ESSENTIELLE DU CONTINUUM EN ÉDUCATION DES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE EN SITUATION MINORITAIRE

INTRODUCTION

En février 2018, le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes (ci-après « le Comité ») a entrepris une étude sur la littératie, la numératie et les compétences essentielles des adultes. L'objectif de l'étude était de comprendre l'incidence des changements apportés aux programmes d'Emploi et Développement social Canada (EDSC) sur le développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes dans les communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM).

1. Résumé des modifications apportées aux programmes d'appui d'Emploi et Développement social Canada

1.1. Le retrait du financement de base pour les organismes nationaux et les coalitions provinciales

Le Bureau de l'alphabétisation et des compétences essentielles (BACE), porteur du dossier de l'alphabétisation et du développement des compétences des adultes au sein d'EDSC, a annoncé en mars 2013 qu'il n'offrirait plus de financement de base aux organismes nationaux et aux coalitions provinciales. Le financement a pris fin en juin 2014.

Selon les représentants d'EDSC, cette décision s'inscrivait dans une tendance générale dans l'ensemble de l'appareil fédéral de privilégier le financement par projet :

Depuis quelques années, les gouvernements mettent de plus en plus l'accent sur l'atteinte de résultats. Compte tenu de cette insistance croissante sur les résultats, le gouvernement en général, y compris Emploi et Développement social, délaisse le



financement de base au profit du financement par projet pour bon nombre de programmes¹.

C'est pourquoi, à l'automne 2016, le Réseau pour le développement de l'alphabétisme et des compétences (RESDAC) était le seul des six organismes pancanadiens voués au développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes toujours en existence au pays². Faute de financement, les autres organismes nationaux et certaines coalitions provinciales avaient été contraints de cesser leurs activités en 2014-2015.

Selon Mme Linda Shohet, experte du développement de l'alphabétisation et des compétences essentielles des adultes, le retrait du financement de base a durement frappé les CLOSM : « Ce sont les communautés linguistiques en situation minoritaire qui ont été les plus touchées par ces changements, car une grande partie de leur financement provenait du fédéral ou des transferts fédéraux³. »

L'élimination du financement de base a également eu comme effet de retirer des fonds normalement destinés aux organismes « par et pour » les CLOSM afin de favoriser des organismes de la majorité. C'est un phénomène sur lequel le Comité s'est penché dans son rapport de décembre 2016 intitulé : *Vers un nouveau plan d'action pour les langues officielles et un nouvel élan pour l'immigration francophone en milieu minoritaire*⁴. Malgré le fait qu'ils se disaient bilingues, certains organismes de la majorité n'avaient pas nécessairement le désir ni la capacité d'offrir des services dans la langue de la minorité. Mme Shohet explique cette conséquence de la manière suivante :

dans ses dernières années de mandat, le gouvernement précédent a commencé à verser à différents groupes une bonne partie des fonds réservés aux projets « pour et par » les groupes minoritaires, qui ne recevaient plus rien. Je ne sais toutefois pas à quel point les choses ont changé depuis.

Le gouvernement s'était défendu en niant que ces fonds étaient réservés aux groupes minoritaires; le seul critère était de desservir la population de la minorité linguistique. Donc, si un autre groupe arrivait en disant que 10 % de ses projets servaient la minorité linguistique, le gouvernement utilisait une partie des fonds réservés aux activités des groupes de minorité linguistique pour financer ce nouveau projet.

1 Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes (LANG), *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 février 2018, 1645 (Monika Bertrand, directrice générale, Direction de l'élaboration et de la conception de politiques des programmes d'emploi, ministère de l'Emploi et du Développement social).

2 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 octobre 2016, 0905 (Donald DesRoches, président, RESDAC).

3 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 12 février 2018, 1535 (Linda Shohet, à titre individuel).

4 LANG, *Vers un nouveau plan d'action pour les langues officielles et un nouvel élan pour l'immigration francophone en milieu minoritaire*, 1^{re} session, 42^e législature, décembre 2016, p. 10-11.

Il y a eu une érosion subtile du financement⁵.

Qui plus est, EDSC a proposé la finance sociale comme modèle pour financer les initiatives des CLOSM en matière d'alphabétisation et du développement des compétences essentielles des adultes. Comme l'explique M. Michel Robillard, directeur général de la Coalition ontarienne de formation des adultes et administrateur du RESDAC, la finance sociale c'est le « principe selon lequel les organismes s'associent avec l'entreprise privée pour avoir des retombées importantes, et les résultats obtenus peuvent jouer sur le type de financement qu'ils reçoivent⁶ ».

À l'heure actuelle, le BACE appuie certaines initiatives pour le développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes, mais le financement est accordé par projets. Selon les représentants d'EDSC, il y a présentement une quinzaine de projets en cours, dont deux qui visent les CLOSM⁷.

1.2. La réorientation des priorités du gouvernement

Parallèlement à la décision de ne plus offrir du financement de base aux réseaux nationaux et aux coalitions provinciales, le BACE a modifié sa programmation. Il a cessé d'appuyer les initiatives axées sur la littératie familiale et la littératie communautaire pour ne financer que des initiatives visant le développement des compétences en emploi.

Mme Shohet a expliqué au Comité qu'à l'origine, la vision du gouvernement du Canada était beaucoup plus large :

Lorsque l'alphabétisation a été ajoutée pour la première fois au programme fédéral vers la fin des années 1980, à l'époque où le Secrétariat national d'alphabétisation a été créé, une vision très large a été adoptée en matière d'alphabétisation et d'apprentissage des adultes et liée à la citoyenneté et à la participation au sein de la société, de sa propre famille et du milieu de travail. Donc, une vision très large⁸.

Gabrielle Lopez, ancienne directrice générale par intérim du RESDAC, a commenté la décision du ministère de la manière suivante :

5 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 12 février 2018, 1625 (Linda Shohet, à titre individuel).

6 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 février 2018, 1535 (Michel Robillard, directeur général, Coalition ontarienne de formation des adultes ; administrateur du RESDAC).

7 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 février 2018, 1705 (Eric Perreault, gestionnaire, Bureau de l'alphabétisation et des compétences essentielles, ministère de l'Emploi et du Développement social Canada).

8 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 12 février 2018, 1530 (Linda Shohet, à titre individuel).



le Bureau a réorienté ses services de façon à ne répondre qu'aux besoins du marché du travail. Or quand nous parlons de développement de l'alphabétisme et des compétences, nous parlons aussi de la famille, de la communauté, de la participation citoyenne et des parents qui, à ce titre, ont des compétences qui leur permettent d'appuyer le développement de leurs enfants, et ainsi de suite. Nous parlons aussi du travail, mais pas uniquement de cela. Présentement, le Bureau a vraiment une approche différente, que nous ne comprenons pas très bien. Il fonctionne un peu comme une entreprise privée qui veut choisir ses partenaires et fonctionner uniquement en fonction du développement du marché du travail⁹.

Comme l'explique Mme Shohet, le fait de restreindre l'appui au développement des compétences en emploi aurait contribué à l'implosion des réseaux pancanadiens :

Le gouvernement fédéral poussait les organisations à miser sur l'emploi et l'employabilité pour obtenir des fonds pour l'alphabétisation. Ainsi, toutes les organisations — sans égard à leur mission ou à leur mandat — ont commencé à intégrer ces éléments à leurs propositions. Après trois ou quatre ans, le gouvernement a dit: « On dirait que vous faites tous la même chose¹⁰. »

Il appert qu'EDSC aurait également donné comme ligne directrice aux organismes francophones de concentrer leurs efforts sur les apprenants pouvant atteindre rapidement le niveau trois, soit le niveau d'alphabétisme nécessaire pour fonctionner dans la société canadienne. Cette directive ministérielle n'a pas été sans conséquence pour les apprenants : « Les intervenants sur le terrain vous diront que ce virage a eu pour effet d'exclure ceux qui avaient le plus besoin d'aide, c'est-à-dire les personnes ayant d'importantes lacunes et qui auraient bénéficié le plus d'une intervention¹¹. »

2. L'intervention de la commissaire aux langues officielles intérimaire

En 2015, le RESDAC a déposé une plainte auprès du Commissariat aux langues officielles dénonçant l'élimination de son « financement de base, un manque de consultations et de nombreux changements d'orientation et de processus décisionnels¹² » à EDSC.

Le 12 octobre 2017, la commissaire aux langues officielles intérimaire, M^{me} Ghislaine Saikaley, a remis son rapport final d'enquête au plaignant et à EDSC. Elle a

9 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 octobre 2016, 0930 (Gabrielle Lopez, directrice générale par intérim, Réseau pour le développement de l'alphabétisme et des compétences).

10 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 12 février 2018, 1610 (Linda Shohet, à titre individuel).

11 *Ibid.*, 1625.

12 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 février 2018, 1555 (Michel Robillard, directeur général, Coalition ontarienne de formation des adultes ; administrateur du RESDAC).

conclu que, de 2013 à octobre 2017, EDSC avait contrevenu à la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Conséquemment, elle a recommandé au Ministère :

- de réévaluer son orientation et ses critères d'admissibilité aux fonds pour l'alphabétisation et l'acquisition des compétences essentielles de sorte à tenir compte des besoins et des priorités des CLOSM;
- d'évaluer les répercussions de l'élimination du financement de base du RESDAC et de son réseau et de prendre les mesures appropriées pour remédier aux impacts négatifs, le cas échéant¹³.

EDSC a reçu le rapport final de Mme Saikaley le 12 octobre 2017 et avait jusqu'en janvier 2018 pour se conformer aux recommandations dudit rapport. EDSC a récemment obtenu une prolongation du Commissariat : il a jusqu'au 18 mai 2018 pour faire les suivis nécessaires aux recommandations du rapport final de la commissaire intérimaire.

3. Les conséquences du démantèlement des réseaux nationaux

Bien qu'ils pouvaient parfois offrir des services ponctuels dans le cadre de projets pilotes, les organismes pancanadiens comme les RESDAC et Literacy Quebec ou les coalitions provinciales n'étaient pas des organismes prestataires de services auprès du public. Le travail des organismes pancanadiens consistait à offrir des services à leurs membres. Ils :

- assuraient une représentation au niveau national;
- effectuaient des recherches et en assurait la dissémination;
- développaient divers projets et en assurait la coordination; et
- servaient de forum où leurs membres pouvaient partager leurs pratiques exemplaires.

M. Robillard a témoigné de l'importance du rôle joué par le RESDAC dans la coordination et l'appui à la recherche de ses membres :

Nous avons fait une étude sur les besoins des employeurs et des employés sur le plan des compétences. Nous nous sommes aperçus que les compétences nécessaires ne consistaient pas seulement à savoir lire, écrire et compter, mais aussi à savoir résoudre des problèmes, à communiquer, et ainsi de suite. Donc, il y avait non seulement les compétences essentielles, mais aussi les compétences génériques. C'est le genre

13 *Ibid.*, 1535.



d'étude que le RESDAC nous a aidés à développer. À partir de cela, dans nos provinces, nous sommes capables d'orienter nos efforts vers les compétences précises que nous voulons développer auprès des employeurs. Je pense à la formation en résolution des problèmes chez nos employés, par exemple¹⁴.

Mme Margo Legault, directrice générale de Literacy Quebec (basé à Montréal), a expliqué que les réseaux comme le Centre d'alphabétisation (qui était basé à Montréal) permettaient aux organismes sur le terrain de sortir de l'isolement et de replacer leur travail dans un contexte plus large : « La fermeture du Centre for Literacy [Centre d'alphabétisation] a été une grande perte, car il s'agissait d'un mécanisme qui nous permettait d'avoir une perspective plus large sur l'alphabétisation. Nous sommes très axés sur l'alphabétisation communautaire¹⁵. »

Pour tout dire, les organismes nationaux et les coalitions provinciales étaient des vecteurs importants dans le domaine du développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes au Canada.

4. Les engagements récents du gouvernement du Canada

Il importe de souligner qu'EDSC et d'autres ministères ont pris des mesures positives, et ce avant même que la commissaire intérimaire lui fasse part des conclusions de son enquête.

En décembre 2016, le ministère du Patrimoine canadien a accordé un financement de 90 000 \$ au RESDAC pour appuyer un projet de repositionnement du dossier du développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes. Le projet Impact collectif regroupe six organismes pancanadiens qui travaillent de près avec le secteur de la littératie :

- l'Association des collèges et universités de la francophonie canadienne;
- la Commission nationale des parents francophones;
- la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada;
- la Fédération nationale des conseils scolaires francophones;

14 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 février 2018, 1610 (Michel Robillard, directeur général, Coalition ontarienne de formation des adultes ; administrateur du RESDAC).

15 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 12 février 2018, 1555 (Margo Legault, Executive Director, Literacy Quebec).

- le Réseau de développement économique et d'employabilité (RDÉE-Canada); et
- la Société Santé en français.

L'objectif du projet Impact collectif est de permettre au RESDAC de travailler de manière plus intégrée avec ces partenaires. Le projet devait débuter en janvier 2017 et prendre fin en mars 2018.

Selon M. Robillard, EDSC fait preuve d'écoute active¹⁶. À ce jour, les discussions qui ont eu lieu dans le cadre du projet Impact collectif ont porté sur l'arrimage entre les objectifs du RESDAC et ceux du gouvernement : « nous avons beaucoup discuté pour tenter de nous assurer d'être bien en phase avec les priorités des différents ministères, comme celui du Patrimoine canadien ou Emploi et Développement social Canada¹⁷. »

M. Robillard a aussi affirmé que l'exercice respecte « l'approche des services offerts par et pour les principaux intéressés¹⁸ ». Les participants ont étudié différentes solutions, notamment la mise en place d'un consortium de livreurs de services pour remplacer l'ancienne structure. Certains jugent qu'il s'agit d'une idée intéressante puisqu'il existe déjà des consortiums dans la francophonie¹⁹.

Il reste à voir s'il est possible d'adapter le modèle de consortium au domaine du développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes²⁰. Soulignons qu'un travail similaire de réorganisation avait été entamé par les organismes pancanadiens et les coalitions provinciales quelque temps avant le retrait du financement de base.

Le Comité a aussi été informé qu'EDSC et certains intervenants communautaires collaborent pour adapter la finance sociale aux réalités des CLOSM :

Nous avons des collègues qui travaillent sur une nouvelle définition avec Emploi et Développement social Canada [...] Différents intervenants dans les domaines de la petite enfance, des aînés, des jeunes et des femmes se sont regroupés dans un projet de

16 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 février 2018, 1615 (Michel Robillard, directeur général, Coalition ontarienne de formation des adultes ; administrateur du RESDAC).

17 *Ibid.*, 1550.

18 *Ibid.*, 1535.

19 *Ibid.*, 1550.

20 *Ibid.*



finance sociale. Ils sont en train d'essayer de pousser la définition un peu plus loin pour qu'elle puisse se rapprocher de nos réalités²¹.

D'autres initiatives ont été mises en place par le ministère. En mars 2017, EDSC a mandaté la Chaire de recherche sur la francophonie canadienne et les politiques publiques de l'Université d'Ottawa à :

- mener des recherches sur les besoins en alphabétisation et en compétences essentielles des adultes vivant dans les CLOSM;
- répertorier les politiques et programmes de développement des compétences; et
- effectuer une analyse des écarts qui peut exister entre ceux qui s'adressent aux CLOSM et ceux pour la majorité.

Les représentants d'EDSC ont confirmé que le rapport final de ce projet devrait être disponible dans les mois à venir²².

Depuis le dépôt du rapport final d'enquête de la commissaire aux langues officielles intérimaire, la ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et du Travail, l'hon. Patricia Hajdu, s'est engagée à « consulter les communautés de langue officielle en situation minoritaire afin d'évaluer des solutions viables afin de mieux répondre à leurs besoins en ce qui a trait aux défis liés à l'alphabétisation et aux compétences essentielles²³ ». Cette consultation a eu lieu les 19 et 20 mars 2018. Vingt-neuf représentants des organismes des CLOSM y ont participé.

5. Commentaires et recommandations

5.1. Placer le développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes dans le continuum d'éducation et de formation

Le Comité est d'avis que le gouvernement du Canada doit inclure le développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes des CLOSM dans le continuum d'éducation et de formation dans la langue de la minorité au Canada.

21 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 février 2018, 1555 (Gabrielle Lopez, représentante, RESDAC).

22 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 février 2018, 1650 (Monika Bertrand, directrice générale, Direction de l'élaboration et de la conception de politiques des programmes d'emploi, ministère de l'Emploi et du Développement social).

23 Paul Gaboury, « Ottawa n'offre pas d'aide d'urgence pour sauver le RESDAC », *Le Droit*, 9 novembre 2017.

De manière plus générale, le continuum d'éducation et de formation au Canada ne se limite plus aux niveaux primaires et secondaires. En avril 2008, le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) publiait *L'Éducation au Canada – Horizon 2020* qui souligne les quatre piliers de l'apprentissage à vie, soit : l'apprentissage et le développement de la petite enfance; les systèmes scolaires primaires et secondaires, l'enseignement postsecondaire et l'apprentissage et le développement des compétences des adultes²⁴. Il importe de souligner que les ministres avaient identifié huit domaines d'activités spécifiques au sein des quatre piliers de l'apprentissage à vie, notamment « Langues officielles – Participer à la promotion et à la mise en œuvre des programmes de soutien à l'enseignement dans la langue de la minorité et des programmes de langue seconde parmi les plus exhaustifs du monde²⁵ ».

Par ailleurs, en 2009, le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) a pris un engagement à l'égard de la littératie et de l'alphabétisation dans lequel il convient, entre autres, que « la littératie et l'alphabétisation constituent une base de l'apprentissage **tout au long de la vie**²⁶ ». [Nous soulignons].

Certes, le texte de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* garantit seulement que l'enseignement au niveau primaire et secondaire sera dispensé dans la langue de la minorité. Cela étant dit, en vertu du principe d'égalité réel, les CLOSM devraient avoir accès à des services comparables en termes de qualité à ceux qui sont dispensés à la majorité. Les CLOSM militent donc pour obtenir un appui accru de la part des gouvernements pour améliorer l'offre de services dans la langue de la minorité dans les domaines de l'éducation à la petite enfance, de l'enseignement postsecondaire et de la formation aux adultes.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada reconnaisse que le dossier du développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes fait partie intégrante du continuum en éducation dans la langue de la minorité au Canada et qu'il lui attribue les ressources conséquentes.

24 Conseil des ministres de l'Éducation (Canada), *L'Éducation au Canada – Horizon 2020*, 2008, p. 1-2.

25 *Ibid.*, p. 2.

26 Conseil des ministres de l'Éducation (Canada), *Littératie et alphabétisation bien plus que des mots! Rapport d'étape sur la littératie et l'alphabétisation 2009, Engagement à l'égard de la littératie et de l'alphabétisation*, p. 4.



5.2. Modifier l'architecture des programmes

Les modifications aux programmes d'appui d'EDSC ont eu pour effet de concentrer les efforts des intervenants dans le développement des compétences en emploi. Bien qu'il s'agit d'un axe d'intervention prioritaire, le développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles chez les adultes est un domaine d'intervention vaste. Il suffit de penser aux besoins des aînés qui cherchent à acquérir des compétences en littératie numérique, c'est-à-dire l'utilisation d'un ordinateur et de l'Internet²⁷.

Le Comité croit que le gouvernement du Canada doit élargir les axes de développement des programmes d'appui au développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes pour inclure la littératie familiale et la littératie communautaire. Conséquemment, le Comité recommande :

Recommandation 2

Que l'architecture des programmes du gouvernement du Canada pour le développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes soit conçue de façon à inclure la littératie familiale, la littératie communautaire et le développement des compétences en emploi comme axes de développement stratégiques pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire.

5.3. L'autorité fédérale compétente

EDSC est dirigé par trois ministres : Famille, Enfants et Développement social; Sciences, Sports et des Personnes handicapées ainsi qu'Emploi, Développement de la main-d'œuvre et du Travail.

Comme mentionné précédemment, le dossier de la littératie et du développement des compétences de base des adultes est géré par le Bureau de l'alphabétisation et des compétences essentielles (BACE). Le BACE est placé sous la responsabilité de la ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et du Travail.

Il est intéressant de noter que, avant d'être transféré à EDSC dans les années 1990, le dossier du développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes était à Patrimoine canadien²⁸. Patrimoine canadien, puisqu'il est chargé de coordonner la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* dans tout l'appareil

27 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 février 2018, 1545 (Michel Robillard, directeur général, Coalition ontarienne de formation des adultes ; administrateur du RESDAC).

28 *Ibid.*, 1535.

fédéral, demeure impliqué dans le dossier. Les représentants du RESDAC exigent que des représentants de Patrimoine canadien soient présents lorsqu'ils rencontrent les fonctionnaires d'EDSC²⁹.

Le Comité croit que le dossier de l'alphabétisme et des compétences essentielles peut rester à EDSC, mais qu'il devrait être placé sous la responsabilité du ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social. Un tel changement favoriserait la mise en œuvre de la recommandation 2, soit l'élargissement des paramètres des programmes d'appui de sorte à réintégrer la littératie familiale et la littératie communautaire comme axes de développement stratégiques pour les CLOSM. Conséquemment, le Comité recommande :

Recommandation 3

Que le gouverneur en conseil réfléchisse à la possibilité de remettre le dossier du développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes, particulièrement celui des communautés de langue officielle en situation minoritaire, au ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social et qu'il lui donne les ressources nécessaires pour mener à bien ce dossier.

5.4. Une approche concertée

Dans son rapport de décembre 2016 intitulé : *Vers un nouveau plan d'action pour les langues officielles et un nouvel élan pour l'immigration francophone en milieu minoritaire*, le Comité a recommandé à EDSC d'élaborer une stratégie pancanadienne pour le développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes qui a une approche communautaire et qui reflète le continuum d'éducation et de formation dans la langue de la minorité. Le Comité a spécifié que ladite stratégie doit comporter des volets distincts de ceux de la majorité pour répondre spécifiquement aux besoins des CLOSM et à ceux des immigrants³⁰. À ce jour, le ministère n'a pas répondu directement à cette recommandation. Bien qu'elle soit quelque peu modifiée, le Comité réitère cette recommandation :

Recommandation 4

Que le ministre responsable du dossier du développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes élabore une stratégie pancanadienne qui a une approche communautaire et qui reflète le continuum d'éducation et de formation dans

29 *Ibid.*, 1550.

30 LANG, *Vers un nouveau plan d'action pour les langues officielles et un nouvel élan pour l'immigration francophone en milieu minoritaire*, 1^{re} session, 42^e législature, décembre 2016, p. 54.



la langue de la minorité. Cette stratégie doit comporter des volets distincts de ceux de la majorité pour répondre spécifiquement aux besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

5.5. Un mode de financement adapté aux communautés de langue officielle en situation minoritaire

Selon EDSC, l'approche du financement par projet présente divers avantages, notamment le fait qu'elle favorise la transparence en déterminant clairement les objectifs et les indicateurs de rendement³¹. Cela étant dit, le développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes est un domaine dans lequel les résultats ne sont pas tous quantifiables, du moins de manière objective. Comme l'a expliqué Mme Legault de Literacy Quebec :

nous travaillons avec des populations très vulnérables pour lesquelles l'impact de nos efforts ne peut pas toujours être mesuré par les niveaux de diplomation et les services de placement. Il peut être difficile de quantifier l'incidence que nous avons sur la situation d'un particulier. Je parle ici de briser l'isolement, de l'habilitation, de l'estime de soi et de la capacité à gérer sa propre santé et un budget et à naviguer dans leur environnement, et même, de voter³².

Quant à l'application de la finance sociale, certains témoins doutent que ce soit un modèle de financement qui s'applique aux CLOSM :

La finance sociale fonctionne dans certains endroits et donne de très beaux résultats quand il y a une masse critique. Avec notre collègue Ronald Bisson, nous avons fait une étude sur la finance sociale dans les petites communautés francophones. [...] les grosses entreprises comme Bombardier qui peuvent travailler sur des projets en finance sociale pour augmenter les compétences essentielles ne vivent peut-être pas la même réalité qu'un organisme dans une petite communauté au Yukon, au Nunavut ou en Colombie-Britannique. Ce n'est peut-être pas, pour nous, une approche viable. Nous ne critiquons pas l'approche en disant que ce n'est pas viable. Cependant, dans les petites communautés, ce n'est peut-être pas la meilleure solution³³.

Dans son rapport : *Vers un nouveau plan d'action pour les langues officielles et un nouvel élan pour l'immigration francophone en milieu minoritaire*, le Comité s'est penché sur la

-
- 31 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 février 2018, 1645 (Monika Bertrand, directrice générale, Direction de l'élaboration et de la conception de politiques des programmes d'emploi, ministère de l'Emploi et du Développement social).
- 32 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 12 février 2018, 1535 (Margo Legault, Executive Director, Literacy Quebec).
- 33 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 février 2018, 1555 (Michel Robillard, directeur général, Coalition ontarienne de formation des adultes; administrateur du RESDAC).

question des modes de financement et a formulé une recommandation concernant la nécessité de les adapter aux CLOSM³⁴. Bien qu'elle soit quelque peu modifiée, le Comité réitère cette recommandation :

Recommandation 5

Que le ministre responsable du dossier du développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes procède à un examen des modes de financement pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire afin que ceux-ci soient compatibles avec l'objet et les responsabilités qui découlent de la *Loi sur les langues officielles*.

5.6. Un financement adéquat pour répondre aux besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire

5.6.1. Des programmes faits sur mesure

Les résultats du Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC) de 2013 démontrent que les CLOSM, particulièrement les communautés francophones, sont aux prises avec d'importants problèmes sur le plan de la littératie, de la numératie et des compétences essentielles. Selon EDSC, 52% des francophones vivant à l'extérieur du Québec « obtiennent le niveau 2 ou moins en littératie³⁵ ». Le niveau 2 de littératie, « c'est le minimum souhaitable pour apprendre et pour travailler.³⁶ ».

Malgré le fait que les anglophones du Québec obtiennent généralement de meilleurs résultats au PIAAC que les francophones en situation minoritaire, les besoins des communautés anglophones ne sont pas moindres. Comme l'explique Mme Linda Shohet, « Cela ne se traduit pas par un meilleur accès à des emplois ou à des occasions liées habituellement aux résultats du PIAAC. Le fait que nous obtenons de meilleurs résultats dans le cadre du PIAAC ne veut pas dire que les choses vont généralement bien³⁷. » De manière générale, « les services offerts actuellement ne permettent pas de satisfaire aux

34 LANG, *Vers un nouveau plan d'action pour les langues officielles et un nouvel élan pour l'immigration francophone en milieu minoritaire*, 1^{re} session, 42^e législature, décembre 2016, p. 53.

35 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 février 2018, 1645 (Monika Bertrand, directrice générale, Direction de l'élaboration et de la conception de politiques des programmes d'emploi, ministère de l'Emploi et du Développement social).

36 *Ibid.*, 1640.

37 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 12 février 2018, 1535 (Linda Shohet, à titre individuel).



besoins de la communauté anglophone du Québec en matière d’alphabétisation et de compétences essentielles³⁸ ».

Même si certains organismes au Québec reçoivent du financement de base de la province, il ne faut pas croire que leur avenir est assuré. Selon Mme Shohet, « les fonds de base sont insuffisants pour vraiment permettre à ces groupes d’atteindre leur pleine capacité ou de servir les populations qu’ils sont censés servir³⁹ ». À l’heure actuelle, il existe 13 organismes communautaires anglophones pour toute la province. Chacun est responsable d’une région, mais celles-ci sont vastes. Compte tenu de l’étendue du territoire, de l’éparpillement des communautés anglophones et le fait que les organismes ont en moyenne 1,5 employé, elles doivent « fixer des priorités et mener des interventions ciblées » et « limiter leurs heures d’ouverture pendant la semaine⁴⁰ ».

Le niveau de compétence auquel se situe une personne a d’importantes répercussions, tant sur le plan individuel qu’au plan collectif :

La maîtrise des compétences essentielles est un vecteur de développement économique, social et communautaire. Les répercussions sont évidentes. Nous gagnons un meilleur salaire et notre santé s’améliore. Nos enfants réussissent mieux à l’école. Nos entreprises locales sont plus productives et notre confiance sociale augmente. Nous participons plus activement à la vie de notre communauté. Notre langue et notre culture sont transmises d’une génération à l’autre. Enfin, on assiste à une diminution de l’insécurité linguistique. En d’autres mots, la maîtrise des compétences essentielles assure la pérennité de nos communautés⁴¹.

Pour toutes ces raisons, le Comité recommande :

Recommandation 6

Que le ministre responsable du dossier du développement de l’alphabétisme et des compétences essentielles des adultes s’assure que les programmes d’appui répondent aux besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire :

- a) en appliquant le principe d’égalité réelle lors de la conception des programmes et lorsqu’une modification survient;**

38 *Ibid.*, 1530.

39 *Ibid.*

40 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 12 février 2018, 1535 (Margo Legault, Executive Director, Literacy Quebec).

41 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 février 2018, 1535 (Michel Robillard, directeur général, Coalition ontarienne de formation des adultes ; administrateur du RESDAC).

- b) en s'assurant que les programmes soient adaptés aux besoins spécifiques des anglophones et des francophones en situation minoritaire.**

5.6.2. Des ententes bilatérales aux services des communautés

EDSC soutient les programmes de développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes des provinces et territoires par l'entremise d'ententes bilatérales. Les représentants du ministère ont affirmé qu'EDSC investit « près de 3 milliards de dollars dans les programmes provinciaux et territoriaux. Au cours des six prochaines années, nous investirons environ 20 milliards de dollars dans les programmes et les services provinciaux et territoriaux⁴² ». Plus précisément, ces transferts se font par l'entremise du Fonds canadien pour l'emploi, les Ententes sur le marché du travail visant les personnes handicapées et les Ententes sur le développement du marché du travail.

Toujours selon les représentants d'EDSC, le ministère veille à ce que les intérêts des CLOSM soient respectés dans le cadre de ces ententes :

dans chaque accord que nous avons, il y a des dispositions sur les langues officielles, et les dispositions sur les langues officielles de ces accords prévoient qu'une province ou un territoire offrira, dans une région où il y a une demande importante, des services aux clients dans la langue de leur choix. Nous rencontrons deux fois par année les provinces et les territoires et nous leur demandons s'ils sont au courant des besoins de leurs communautés de langue officielle en situation minoritaire et la façon dont ils répondent aux besoins de ces communautés⁴³.

Les ententes bilatérales sur le Fonds de l'emploi, en vigueur depuis 2014, engagent les provinces et les territoires à convenir « de prendre en considération les besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire ». Elles contiennent également un paragraphe selon lequel les provinces et territoires conviennent « d'entreprendre un processus formel visant à mobiliser les employeurs et les autres parties intéressées, y compris [...] les représentants des communautés de langue française en situation minoritaire [...] en vue de déterminer les priorités pour les programmes admissibles... ». Enfin, les provinces et territoires doivent « présenter au Canada un rapport annuel [...] qui doit comporter : une description des processus de consultation entrepris auprès des employeurs et autres parties intéressées (y compris les communautés de langue officielle

42 LANG, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 février 2018, 1715 (Monika Bertrand, directrice générale, Direction de l'élaboration et de la conception de politiques des programmes d'emploi, ministère de l'Emploi et du Développement social).

43 *Ibid.*



en situation minoritaire) au cours de l'exercice financier, et la description des priorités connexes pour les programmes admissibles... »

En ce qui concerne les Ententes sur le marché du travail visant les personnes handicapées, les provinces et territoires conviennent « de tenir compte des besoins des communautés de langues officielles en situation minoritaire ». Il n'y a aucune disposition concernant la consultation avec les CLOSM ni un devoir particulier de reddition de compte qui a trait aux CLOSM.

En ce qui a trait aux Ententes sur le développement du marché du travail (EDMT), les provinces et les territoires conviennent de fournir des services dans la langue de la minorité « dans les régions où la demande est importante ». Il importe de noter que l'entente spécifie que « les régions où il y a demande importante seront déterminées de concert avec des représentants de la collectivité de langue minoritaire dans chaque localité ». EDSC affirme que « par le biais du cycle actuel de modifications aux EDMT, des engagements ont été pris afin que les provinces et les territoires entament un dialogue avec les CLOSM dans le cadre de planification annuelle⁴⁴ ».

Dans une réponse écrite soumise au Comité, EDSC affirme que même « si le gouvernement du Canada offre du financement aux termes des EDMT, la conception et la prestation des programmes et services en matière d'emploi reviennent aux gouvernements provinciaux et territoriaux. De plus, ces derniers ont la marge de manœuvre d'élaborer des programmes relatifs au marché du travail qui conviennent le mieux à leurs besoins⁴⁵ ».

Le Comité croit que le ministère doit revoir ses ententes bilatérales de sorte à renforcer les clauses relatives à la CLOSM. Bien que les institutions fédérales doivent respecter les prérogatives des provinces et des territoires, elles doivent surtout protéger et promouvoir les droits et les acquis des minorités linguistiques. Conséquemment, le Comité recommande :

Recommandation 7

Qu'en matière de coopération intergouvernementale, le ministre responsable du dossier du développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes s'assure :

44 Emploi et Développement social Canada, *Question de suivi suite au passage de représentants d'EDSC devant le Comité LANG sur l'étude de l'examen des programmes d'appui pour la littératie et la numératie au Canada*, 7 février 2018.

45 *Ibid.*

- a) **que les ententes bilatérales convenues avec les provinces et territoires contiennent des clauses exécutoires visant les communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM), notamment en ce qui a trait aux consultations avec les représentants communautaires (identification des interlocuteurs, fréquence des consultations) et aux responsabilités des deux paliers de gouvernement quant à la reddition de compte;**
- b) **que les plans d'action provinciaux et territoriaux soient publics et qu'ils démontrent clairement comment les gouvernements provinciaux et territoriaux respecteront les engagements respectifs aux CLOSM;**
- c) **que la reddition de compte soit faite de sorte que les CLOSM puissent connaître la part des investissements fédéraux et provinciaux/territoriaux qui lui est attribuée.**

6. Conclusion

En guise de conclusion, le Comité remercie tous les témoins qui ont participé à cette étude ainsi que les intervenants et les nombreux bénévoles qui, par leur dévouement envers le développement de l'alphabétisme et des compétences essentielles des adultes, contribuent à l'enrichissement du continuum en éducation dans les CLOSM et partout au Canada.

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Coalition ontarienne de formation des adultes Michel Robillard, directeur général	2018/02/05	88
Réseau pour le développement de l'alphabétisme et des compétences Gabrielle Lopez, représentante		
Ministère de l'Emploi et du Développement social Monika Bertrand, directrice générale Direction de l'élaboration et de la conception de politiques des programmes d'emploi Éric Perreault, gestionnaire Bureau de l'alphabétisation et des compétences essentielles	2018/02/07	89
À titre personnel Linda Shohet	2018/02/12	90
Literacy Quebec Margo Legault, directrice générale		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (réunions n^{os} 88 à 90, 94, et 97) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
L'hon. Denis Paradis

