

CET - 031M
C.P. – P.L. 70
Formation et
emploi

MÉMOIRE SUR

LE PROJET DE LOI N^o 70

**Loi visant à permettre une meilleure
adéquation entre la formation et l'emploi
ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi**



SYNDICAT DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET PARAPUBLIQUE DU QUÉBEC

Janvier 2016

Recherche et rédaction

Service de la recherche
et de la défense des services publics

Syndicat de la fonction publique
et parapublique du Québec

TABLE DES MATIERES

Présentation du SFPQ.....	1
Introduction	1
Partie 1 du projet de loi.....	2
Affaiblissement de la Commission des partenaires du marché du travail	2
Abolition d'Emploi-Québec.....	3
Portrait actuel du réseau des Centres locaux d'emploi (CLE)	5
La sous-traitance des services publics d'emploi.....	7
Partie II du projet de loi.....	8
Le véritable objectif du Programme objectif emploi : intégration en emploi ou barrière supplémentaire à l'accès à l'aide sociale?.....	9
Le mirage de l'adéquation main-d'œuvre et emplois.....	10
Il faut miser sur l'approche systémique et l'accompagnement pour les personnes les plus éloignées du marché du travail, non sur la coercition	11
Les jeunes.....	13
Les femmes	14
Un porte ouverte aux abus et à l'arbitraire	15
L'obligation d'accepter « tout emploi convenable » (article 83.4).....	16
Les risques de l'arbitraire	17
L'absence d'études d'impacts.....	19
Conclusion	20
Liste des recommandations	22

PRÉSENTATION DU SFPQ

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est une organisation syndicale indépendante qui regroupe plus de 42 000 personnes, dont la majorité travaille dans la fonction publique du Québec et occupe un emploi de bureau, de technicien ou d'ouvrier.

Le SFPQ représente aussi le personnel de plus de trente organisations parapubliques, c'est-à-dire dont les activités relèvent du domaine public. Parmi elles, vingt-deux sont des mandataires de l'État.

Le SFPQ offre également des services à quatre syndicats dans le cadre d'ententes spécifiques.

La mission du SFPQ envers ses membres est la défense de leurs conditions de travail et la défense des intérêts économiques, politiques et sociaux nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie.

Cette mission s'élargit également à l'ensemble de la société québécoise, puisque le SFPQ soutient un projet de société axé sur la démocratie, le développement durable, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès de la société. En cohérence avec ses valeurs, il promeut les services publics comme moyen démocratique de répondre aux besoins de la population

INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, le SFPQ prend part aux débats entourant les grands enjeux de société, y compris les réformes du régime de sécurité du revenu. Dans ce cas, c'est à double titre que le SFPQ intervient sur la place publique et auprès des instances politiques. Premièrement, il le fait en cohérence avec sa mission de défense d'un projet de société axé sur la démocratie, le développement durable, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès social. La vision progressiste du SFPQ implique concrètement la défense de l'État social, notamment par la promotion des services publics.

Deuxièmement, le SFPQ représente les employées et employés de première ligne du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) : dans les centres locaux d'emploi (CLE), dans les centres administratifs et dans les centres d'appels. Ces fonctionnaires appliquent quotidiennement la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles et la Loi sur le MESS et sur la Commission des partenaires du marché du travail, notamment. Leur connaissance de la réalité des personnes assistées sociales et des autres groupes visés par les services d'aide du MTESS n'est pas théorique, elle est ancrée dans une pratique d'intervention concrète. Tout

particulièrement, les agentes et les agents d'aide ressentent l'importance de leur travail auprès d'une population souvent précarisée. Depuis plusieurs années, ils et elles (près de 80% sont des femmes) nous expriment leur désarroi face aux changements en cours au MTESS : déshumanisation et intensification du travail, sous-traitance généralisée des services, éloignement des citoyens, perte de sens de leur travail. Le SFPQ relaie leurs inquiétudes et tente de faire entendre leur voix.

Encore une fois, donc, nous sommes interpellés par les changements annoncés par le projet de loi n° 70 : Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi. D'une part, le SFPQ juge que le gouvernement doit clarifier ses intentions vis-à-vis la Commission des partenaires du marché du travail et expliquer les raisons de l'abolition d'Emploi-Québec. D'autre part, le SFPQ dénonce vigoureusement les aspects coercitifs et pénalisants du nouveau Programme objectif emploi.

Le SFPQ déplore que le gouvernement, malgré notre demande, refuse d'entendre nos arguments en Commission parlementaire sur le projet de loi n° 70. Cette attitude de fermeture en dit long sur le manque de considération que ce gouvernement entretient envers sa propre fonction publique, qui néanmoins héritera du devoir de mettre en œuvre le projet de loi.

PARTIE I DU PROJET DE LOI

Le SFPQ considère que cette section du projet de loi, qui concerne la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) et Emploi-Québec, témoigne d'une vision centralisatrice du gouvernement. Emploi-Québec a toujours été vu et promu comme un exemple de la décentralisation et les changements proposés dans le projet de loi n° 70 laissent craindre la poursuite du démantèlement du réseau des centres locaux d'emploi (CLE).

Affaiblissement de la Commission des partenaires du marché du travail

Le projet de loi n° 70 touche directement les pouvoirs de la CPMT. Dans les articles 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 16 et 17, des modifications viennent changer la composition, l'étendue du champ d'action ou le pouvoir décisionnel de la CPMT. Ces changements seront analysés en détail par les organisations qui siègent sur la CPMT, ce qui n'est pas le cas du SFPQ.

Néanmoins, nous pouvons dès maintenant déplorer que le ministre réduise à plusieurs reprises la CPMT à un rôle consultatif. À l'article 10, le projet de loi stipule que la CPMT participe à

« l'élaboration des politiques et mesures gouvernementales dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi », mais retire à la CPMT le mandat de participer à « la prise de décisions quant à la mise en œuvre et la gestion des mesures et programmes »¹ (article 10 du projet de loi, 1^{er} paragraphe). De même, le ministre soustrait à la CPMT le pouvoir de déterminer les « critères de répartition de l'ensemble des ressources afférentes aux mesures, programmes et fonds de main-d'œuvre et d'emploi »² (article 12 du projet de loi). La CPMT, qui actuellement reçoit et approuve les plans d'action régionaux avant de les transmettre au ministre, devra maintenant les transmettre directement, avec seulement une « recommandation » destinée au ministre (articles 10, 1^{er} alinéa, 6^e paragraphe, et article 12 du projet de loi). **Un tel désaveu de la CPMT mérite des justifications que le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale n'a pas fournies jusqu'à maintenant.**

La tangente que prend le gouvernement avec ce projet de loi témoigne d'une volonté de rompre avec un modèle de concertation en matière de politiques de main-d'œuvre établi il y a près de vingt ans. Un modèle décentralisé et partenarial, qui a fait ses preuves, et qui constitue une spécificité du Québec en matière de services publics d'emploi. Malheureusement, en prônant « l'adéquation entre la formation et l'emploi », le gouvernement apparaît plus sensible aux pressions des lobbys patronaux qui véhiculent une vision instrumentale et à court terme de la formation, en fonction des besoins immédiats de main-d'œuvre, que préoccupé du développement des travailleuses et travailleurs et de la création d'emplois durables et de qualité. Dans ce contexte, le SFPQ croit qu'il est essentiel que les pouvoirs actuels de la CPMT, un organisme formé de personnes représentant les entreprises, les syndicats, le milieu communautaire et d'éducation, soient maintenus.

Abolition d'Emploi-Québec

Pour ce qui est d'Emploi-Québec, une unité autonome créée en 1998 au sein du MTESS, le projet de loi n° 70 l'abolit purement et simplement (article 15). Les pouvoirs et responsabilités d'Emploi-Québec sont rapatriés au Ministère comme tel. Encore une fois, un tel changement administratif exige davantage d'explications de la part d'un gouvernement qui se dit soucieux d'être transparent. Quelle est donc l'intention du gouvernement derrière cette abolition? Quelles transformations majeures sont au menu et nécessitent que le ministre ait les mains déliées dans les prochaines années au chapitre des services publics d'emploi? L'actuelle loi sur le MTESS et sur la CPMT (Chapitre M-15.001), dans le chapitre III qui concerne Emploi-Québec, précise au premier paragraphe que la « prestation des services publics d'emploi » fait partie de ses responsabilités. Dans le projet de loi n° 70, qui abroge toute la section de la Loi qui

¹ *Loi sur le MTESS et sur la CPMT* (Chapitre M-15.001, article 17, 1^e alinéa).

² *Ibid* (article 19, 1^e alinéa).

concerne Emploi-Québec, cet aspect n'est pas repris; la prestation de services publics, si elle demeure de la responsabilité du ministre (article 2 de la Loi du MESS et de la CPMT), n'engage pas le Ministère vis-à-vis les CLE au-delà d'une « présence gouvernementale dans toutes les régions du Québec » (article 2, 3^e alinéa, 1^{er} paragraphe). Dans les faits, cette présence risque fort, dans bien des cas, de se limiter à un comptoir de Services Québec, qui a fusionné avec le MTESS en 2013.

En effet, le SFPQ s'inquiète particulièrement des intentions du gouvernement à l'égard du réseau des CLE, où sont mis en œuvre les programmes et mesures en matière de main-d'œuvre et d'emploi, et également de sécurité du revenu et de solidarité sociale. En tant qu'unité autonome, Emploi-Québec est signataire d'une « convention de performance et d'imputabilité », qui établit son cadre de gestion, de planification et d'imputabilité comme unité autonome en regard des services qu'elle doit mettre en œuvre. En plus des services publics d'emploi de nature universelle (accueil et évaluation, information sur le marché du travail, placement), la convention établit la responsabilité qui revient à Emploi-Québec d'offrir, au sein des CLE par les agentes et agents d'aide, des services spécialisés :

La prestation des services spécialisés aux individus se fait dans les CLE selon un mode de gestion par cas, en vue de répondre aux besoins des individus sur le plan de l'emploi ainsi qu'aux exigences du marché du travail. À la suite d'une évaluation faite par les agentes et les agents d'aide à l'emploi, un plan d'intervention peut être établi dans le cadre d'un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi. Ce parcours individualisé, dont les parties ont convenu, établit des activités de soutien et d'accompagnement des participantes et des participants afin que ceux-ci reçoivent toute l'aide nécessaire pour compléter cette démarche et atteindre les résultats visés.³

L'intention du gouvernement est-elle, en abolissant Emploi-Québec et la convention de performance, de signer l'arrêt de mort de la prestation de services publics d'emploi au sein de son ministère, pour la confier à des organismes externes, « partenaires » ou sous-traitants du secteur privé, organismes avec ou sans but lucratif?

Par ailleurs, en abolissant la convention de performance et d'imputabilité qui liait le ministre, la CPMT et Emploi-Québec, qu'adviendra-t-il des mécanismes prévus de suivi et d'évaluation de programmes et de reddition de comptes? En effet, en vertu de cette convention, Emploi-Québec doit entre autres évaluer les interventions en matière de services publics d'emploi. Il y a quelques années, le Vérificateur général du Québec déplorait les lacunes dans la gestion

³ Convention de performance et d'imputabilité Emploi-Québec, p.13.
http://www.emploi Quebec.gouv.qc.ca/publications/pdf/00_etude_CPI2006.pdf (consulté le 11 janvier 2015)

des relations contractuelles du MTESS, notamment sur le plan de la reddition de comptes. Comment le ministre compte-t-il améliorer la performance du MTESS en ces matières en abolissant Emploi-Québec et la convention de performance et d'imputabilité?

RECOMMANDATIONS

- Le SFPQ recommande que le ministre réitère dans son projet de loi la responsabilité du MTESS dans la prestation de services publics au sein des CLE.
- Le SFPQ recommande que le MTESS adopte un cadre de référence en matière d'évaluation et de reddition de comptes en matière de services publics d'emploi.

Le projet de loi n° 70 témoigne d'une volonté de centralisation qui rompt avec le modèle québécois de concertation dans le domaine de la main-d'œuvre, couplée à une concentration des pouvoirs entre les mains du ministre. Malheureusement, le réseau public est sous attaque depuis plusieurs années, comme nous le montrerons dans les prochaines sections de ce mémoire.

PORTRAIT ACTUEL DU RÉSEAU DES CENTRES LOCAUX D'EMPLOI (CLE)

Depuis plusieurs années, le SFPQ tente d'attirer l'attention des autorités politiques sur les conséquences des coupures de personnel et des transformations organisationnelles au sein du MTESS. Dès le début des années 2000, avec le projet de « réingénierie de l'État », le réseau des CLE était l'objet de compressions. Premièrement, le non-renouvellement des effectifs a rapidement plombé l'élan donné grâce au rapatriement des pouvoirs du Québec en matière de main-d'œuvre, qui a donné naissance à Emploi-Québec en 1998. Les coupures de personnel se poursuivent sans interruption à Emploi-Québec depuis près d'une quinzaine d'années. Depuis 2011, dans les CLE, les effectifs ont chuté de 22%⁴. Chez les agentes et agents d'aide socio-économique, pour la même période, c'est une baisse de 25%, soit 578 personnes de moins dans les bureaux locaux pour donner les services aux bénéficiaires de l'aide sociale, aux personnes en recherche d'emploi, aux entreprises.

Deuxièmement, les réorganisations administratives successives - notamment la centralisation du traitement des dossiers et la création de centres d'appels - ont causé un éloignement des citoyens et des fonctionnaires ainsi qu'une déshumanisation des services que le SFPQ n'a cessé

⁴ Le personnel de soutien (agentes de bureau et agentes de secrétariat) a quant à lui baissé de 20% entre 2011 et 2015, alors que le taux d'encadrement passait au contraire de 3,8% à 4,4% dans les CLE (ces pourcentages sont calculés à partir des données fournies par le MTESS lors de l'étude des crédits pour les années 2010-2011 et 2014-2015).

de dénoncer. Plus récemment, l'implantation des entrevues d'évaluation par téléphone, qui tend à se généraliser, est un nouveau jalon de cette course vers la quantité au détriment de la qualité des interventions.

Troisièmement, l'intégration de Services Québec au MTESS a fourni au gouvernement un moyen de dissimuler le recul des services publics au MTESS. En effet, alors que l'opération de fusion se poursuit dans les régions, le gouvernement se targue de maintenir la présence ministérielle au même niveau; cependant, certains bureaux du MTESS ne sont plus que des vitrines, bien loin d'offrir la palette de services qui sont du ressort des CLE. Par exemple, en décembre, le MTESS annonçait le « déménagement » [sic.] du CLE de Mirabel. Dans les faits, la population locale aura accès à une salle multiservice, une boîte aux lettres pour déposer des documents, ainsi qu'un téléphone pour joindre le centre d'appels du MTESS. Deux jours par semaine seulement, une préposée sera présente à l'accueil, mais aucun agent ou agente d'aide ne sera sur place pour rencontrer des citoyennes et des citoyens⁵. Combien de CLE sont ainsi condamnés à devenir des coquilles vides?

Ces reculs ont des conséquences sur la capacité d'Emploi-Québec à susciter l'adhésion et la persévérance des prestataires aux mesures actives d'emploi. Par exemple, dans un avis récent, le Comité consultatif Femmes en développement de la main-d'œuvre de la Commission des partenaires du marché du travail (CCF-CPMT) déplorait l'impact de ce désengagement de l'État sur le cheminement de femmes éloignées du marché du travail et engagées dans une mesure de Préparation à l'Emploi (PPE) :

[L]a fermeture de CLE aurait un impact négatif sur l'intérêt des participantes à s'inscrire à une mesure d'Emploi-Québec, car cela implique un déplacement vers une destination de plus en plus loin de leur lieu de résidence. Un obstacle plus conséquent pour les mères en couple ou monoparentales, les femmes immigrantes ou celles ayant un handicap en raison des contraintes liées au déplacement. Outre cet obstacle géographique, le délai d'attente pour un rendez-vous - d'environ trois semaines dans certaines régions - est un autre obstacle d'admissibilité à la mesure PPE.⁶

⁵ Communiqué du MTESS (04-12-2015), « Le Centre local d'emploi de Mirabel déménage », http://www.emploi.quebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers/pdf/Regions/Laurentides/15_COMM_DemenagCLEMirabel_2015-12-04.pdf

⁶ CCF-CPMT (2015), « Les Projets de préparation à l'emploi : Un outil efficient pour les femmes éloignées du marché du travail », p.16.

LA SOUS-TRAITANCE DES SERVICES PUBLICS D'EMPLOI

L'affaiblissement du réseau des CLE s'accompagne d'un recours accru à la sous-traitance pour la prestation des services publics d'emploi. L'externalisation des services se fait en théorie selon le principe de « complémentarité », une condition qui était au fondement de l'entente de 1998 entre le MESS et les CJE, et qui a été reconduite dans l'entente actuellement en vigueur. Cependant, avec le recul des effectifs dans les CLE, nous assistons sur le terrain à une érosion claire de ce principe. Si les CLE demeurent officiellement responsables des programmes, ce sont de plus en plus des organismes en employabilité, dont généralement l'ensemble du financement repose sur des ententes de services signées avec le MTESS, qui héritent de la mise en œuvre, y compris du suivi. Malgré la compétence et l'engagement des travailleuses et des travailleurs qui œuvrent dans ces entreprises, celles-ci sont instrumentalisées par le gouvernement, qui en fait des simples exécutants dans un réseau parallèle à la fonction publique. Ce délestage des responsabilités publiques a pour conséquence une grande disparité, pour ne pas dire une inégalité, dans l'offre de services selon les régions et les localités. Actuellement, nous n'avons pas de portrait exhaustif de l'offre de services publics d'emploi au Québec, ni des personnes qui en bénéficient et encore moins des impacts de ces services sur leur cheminement. Le SFPQ revendique que l'évaluation des besoins, l'élaboration du plan d'intervention individualisé, les suivis, les liaisons avec les ressources externes ou autres ministères et organismes, ainsi que l'évaluation finale du cheminement soit systématiquement de la responsabilité des agentes et agents d'aide à l'emploi dans les CLE, des personnes qualifiées et imputables. Notamment, cela permettrait d'assurer la continuité et la cohérence des interventions publiques auprès des personnes, quels que soient leurs déménagements d'une région à l'autre.

Le Vérificateur général, dans un rapport publié en 2006, déplorait les lacunes importantes en matière de suivi et de vérification de la part d'Emploi-Québec auprès des organismes externes qui sont en relation contractuelle avec lui⁷. Depuis, le MTESS s'est engagé à assainir sa gestion des intervenants externes, mais force est de constater que peu de changement s'est fait sentir sur le terrain. Le MTESS continue de multiplier les ententes de services avec des organismes même dans les cas où, comme l'a démontré le Vérificateur général, les résultats ne sont pas à la hauteur des cibles, ou encore lorsque ses propres calculs révèlent que l'externalisation des services est carrément plus coûteuse (comme c'est le cas pour nombre d'ententes de services récemment signées entre les CLE et les Carrefours jeunesse emploi (CJE), par exemple). Répétons-le : la véritable raison de la sous-traitance n'est donc pas la recherche d'une plus

⁷ Vérificateur général du Québec, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*. Tome II : *Gestion des intervenants externes contribuant aux services publics d'emploi*.

grande efficacité, malgré les discours officiels, mais plutôt la recherche de « flexibilité »⁸, dans un projet néolibéral d'allégement de l'État.

PARTIE II DU PROJET DE LOI

En 1969, le Québec posait une pierre importante d'un État social moderne en adoptant la Loi sur l'aide sociale (Chapitre 63). Cette Loi remplaçait un ensemble de législations destinées à des catégories particulières de la population, héritages d'une vision morale catholique et charitable de l'assistance sociale : Loi de l'assistance aux mères nécessiteuses, Loi des allocations aux aveugles, Loi de l'aide aux invalides, etc. Pour la première fois, le législateur établit que l'aide sociale est un « droit », et non un privilège accordé en fonction d'un comportement méritoire, un droit reconnu sur la base du « déficit » entre les besoins et les revenus, quelle qu'en soit la cause (article 3).

Depuis 1969, la Loi sur l'aide sociale, maintenant la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, a subi de nombreuses transformations. De réforme en réforme, des obligations se sont rajoutées pour les prestataires, une catégorisation basée sur la distinction entre personnes « aptes » et « inaptes » est apparue, la pénalisation de l'entraide et de la solidarité s'est insinuée dans la loi, et, graduellement, le montant de base a été érodé (aujourd'hui 623\$ par mois, soit moins de 45% du seuil de faible revenu pour une personne seule d'après la mesure du panier de consommation). Depuis la réforme de 1989, la Loi ne renvoie plus à un « droit » à l'aide sociale des citoyens et des citoyennes. La loi actuellement en vigueur vise à « mettre en œuvre des mesures, des programmes et des services afin de favoriser l'autonomie économique et sociale des personnes et des familles ». Depuis maintenant plusieurs années, les gouvernements successifs ne réfèrent à l'aide sociale que pour déplorer la « dépendance » des personnes assistées sociales, pour dénoncer la « fraude » et les « abus » de la part des personnes prestataires. Certains politiciens et des médias complaisants laissent entendre que l'aide sociale serait en quelque sorte un eldorado.

Le virage vers une nouvelle philosophie de l'aide sociale, proche du *Workfare*⁹ - c'est-à-dire le fait d'assortir l'accès à l'aide sociale d'une obligation de travailler ou de participer à un

⁸ Émilie Gagné (2010), *La restructuration des services publics au Québec : le cas des Centres locaux d'emploi*, mémoire de maîtrise (relations industrielles), Université Laval, p.90.

⁹ Le modèle du *Workfare* (*working for welfare*) repose sur une conception de la pauvreté comme d'un problème individuel, et sur la catégorisation des pauvres selon des critères de mérite, certaines catégories étant soumises à des contraintes de travailler pour avoir droit à une allocation. Le *Workfare* vise la lutte à la « dépendance » aux aides publiques plutôt que la lutte à l'exclusion comme problème social : « Le *workfare* [...] est orienté dans le sens d'un rapport « donnant-donnant » ou d'une logique de contrepartie : un droit (l'assistance sociale) est constitutif d'un devoir (travail ou autres types d'activités) pour le prestataire. Le *workfare* met donc surtout l'accent sur le devoir individuel du pauvre de contribuer à la société en déployant individuellement les comportements méritoires qui l'institueront comme citoyen » (Sylvie Morel (2002), *Modèle du workfare ou modèle*

programme - est visible depuis les années 1980. Le projet de loi n° 70 en est une funeste confirmation. Le SFPQ défend un projet de société basé sur la justice, l'équité et la solidarité. Il s'inscrit donc en faux contre cette dérive qui mise sur la coercition et les préjugés, voire la déshumanisation des personnes. Le SFPQ défend le droit fondamental à un niveau de vie décent, reconnu par le Pacte international relatif aux droits économiques (ratifié par le Canada) et la Charte québécoise des droits de la personne (article 45) : « Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent »¹⁰.

Le véritable objectif du Programme objectif emploi : intégration en emploi ou barrière supplémentaire à l'accès à l'aide sociale?

La pièce maîtresse de la seconde partie du projet de loi n° 70 est la création du Programme objectif emploi. Ce programme sera obligatoire pour les personnes qui présentent une première demande d'aide sociale. Contrairement à ce que laisse entendre le ministre, il ne s'agit pas d'une réforme visant les jeunes « de moins de 29 ans » pour éviter le « cercle vicieux » de l'aide sociale, mais plutôt d'une nouvelle barrière à l'accès à l'aide de dernier recours pour tous les premiers demandeurs, qui touchera tout particulièrement les jeunes en situation de grande précarité. De toute évidence, le but visé est de diminuer le nombre de bénéficiaires plutôt que d'aider les bénéficiaires à retourner sur le marché du travail. En effet, les personnes qui reçoivent déjà un chèque d'aide sociale, peu importe leur âge, ne sont tout simplement pas admissibles à ce programme.

Dans le domaine de l'intégration au marché du travail, l'approche par la coercition est contre-productive, comme le rappelle le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CCLPE) :

L'approche incitative plutôt que punitive préconisée dans le premier Plan d'action de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit également être maintenue. Le gouvernement choisissait alors de faire confiance aux personnes et de favoriser leur effort volontaire. Que ce soit à l'aide sociale ou dans tout autre domaine, forcer des personnes à entreprendre des démarches pour lesquelles elles ne sont pas suffisamment outillées produit

de l'insertion? La transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec, Ottawa, Condition féminine Canada, p.10).

¹⁰ *Charte des droits et libertés de la personne* (Chapitre C-12, article 45).

plus souvent qu'autrement un effet de découragement, du fait des échecs que cette façon de faire risque d'entraîner.¹¹

La contrainte au travail, qu'elle soit directe ou indirecte, apparaît d'ailleurs contradictoire avec le Pacte précédemment cité qui définit le droit au travail comme la possibilité pour toute personne de « gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté »¹².

Le mirage de l'adéquation main-d'œuvre et emplois

À l'instar de la réforme de l'assurance-emploi du gouvernement conservateur de Stephen Harper, entrée en vigueur en 2013, le projet de loi n° 70 mise sur un argument simpliste, basé sur l'arrimage entre les chômeurs et chômeuses et les emplois disponibles. À l'Assemblée nationale, le ministre Sam Hamad affirmait, en parlant des personnes visées par le nouveau Programme : « La société les attend. Dans un contexte où nous avons des emplois disponibles, c'est encore plus facile, encourager les jeunes à l'aide sociale d'aller trouver un emploi. Nous avons une situation idéale pour aider les jeunes »¹³. Présentée ainsi, la problématique apparaît élémentaire. Pourtant, deux questions fondamentales sont ignorées :

- Les emplois disponibles correspondent-ils aux qualifications et aux aspirations des personnes bénéficiaires de l'aide sociale? Selon les données du MTESS, plus de la moitié des personnes prestataires d'aide sociale n'ont aucun diplôme. Peut-on vraiment affirmer que la « société les attend »?
- Les employeurs sont-ils prêts à véritablement intégrer les personnes assistées sociales dans leurs entreprises? Au-delà des vœux pieux et des applaudissements des lobbys patronaux, le gouvernement a-t-il reçu un engagement de la part des employeurs que les efforts nécessaires seraient déployés, en termes de formation, d'accompagnement, pour assurer une intégration durable, au-delà de la durée du Programme? Trop souvent, les prestataires d'aide sociale ont l'expérience de « stages » qui ne mènent à aucun emploi une fois la subvention salariale terminée.¹⁴

Par ailleurs, l'accès au marché du travail ne dépend pas exclusivement du bon vouloir des personnes sans emploi. Le fait de se concentrer exclusivement sur l'employabilité des personnes renforce l'idée selon laquelle l'exclusion est due seulement aux lacunes personnelles

¹¹ Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CCLP) (2015), *L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever*, p.49.

¹² *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (Article 6, paragraphe 1).

¹³ *Journal des débats*, 18 novembre 2015.

¹⁴ MTESS (2009), *Groupes de discussion auprès des prestataires de l'aide sociale éloignés du marché du travail*, p.10.

(sur le plan des qualifications, des compétences, ou des aptitudes) et fait l'impasse sur les facteurs structurels à l'origine des situations de pauvreté. Ces facteurs concernent aussi bien l'état du marché du travail que les obstacles socioculturels auxquels font face les personnes (racisme, sexisme, discrimination...). Le rôle du gouvernement est d'agir sur l'ensemble de ces facteurs qui rendent le marché du travail plus ou moins accueillant, plus ou moins égalitaire, plus ou moins précaire. La croissance de l'économie n'est pas garante de création d'emplois, encore moins d'emplois de qualité. C'est une politique globale de l'emploi que doit mettre en place un gouvernement qui assume pleinement son rôle de régulateur de l'économie, sans quoi, les actions strictement centrées sur l'employabilité des personnes risquent fort d'être sans effet, ou de condamner les travailleuses et les travailleurs à des emplois précaires et sans avenir.

Actuellement, il semble que le gouvernement choisisse de simplement « serrer la vis » des prestataires d'aide sociale, espérant ainsi régler des problèmes sociaux autrement profonds. Peut-être le ministre réussira-t-il à réduire le nombre de personnes assistées sociales - quoiqu'il soit permis d'en douter - mais cela se fera au prix d'une augmentation du phénomène du non-recours, et, forcément, par un accroissement de la pauvreté et de l'exclusion pour ces personnes. Au Québec, le phénomène «non-recours» à l'aide sociale par des citoyens y ayant droit est peu documenté, contrairement à d'autres pays¹⁵. Dans les pays de l'OCDE, la proportion de «non-recours» aux aides est estimée à 20 à 40%¹⁶. L'effet repoussoir résultant des modalités d'accès au programme comme Objectif emploi ne fera qu'accroître ce phénomène et amplifiera les inégalités sociales au lieu de les combattre.

Il faut miser sur l'approche systémique et l'accompagnement pour les personnes les plus éloignées du marché du travail, non sur la coercition

Globalement, les fonds injectés par le Québec dans les programmes destinés aux personnes dites plus éloignées du marché du travail ont chuté de plus de 10% au cours de la dernière décennie¹⁷. Dans son dernier rapport annuel, le MTESS indique des économies de l'ordre de 110 millions de dollars grâce à la sortie de l'aide sociale de plusieurs milliers de prestataires¹⁸. Il est bien connu que les personnes qui demeurent à l'aide sociale sont celles qui cumulent le plus d'obstacles à l'emploi, souvent à la fois professionnels et psychosociaux. Pourquoi le gouvernement ne choisit-il pas de réinvestir ces économies dans les mesures destinées à ces

¹⁵ Un observatoire dédié à ce phénomène a même été créé en France (<http://odenore.msh-alpes.fr/>).

¹⁶ Philippe Warin, «Non-recours aux droits et inégalités sociales», Observatoire des inégalités, http://www.inegalites.fr/spip.php?article1496&id_mot=98#nb1 (consulté le 04-03-2013)

¹⁷ CCLP (2015), *L'emploi pour lutter contre la pauvreté [...]*, p.47.

¹⁸ MTESS, *Rapport annuel de gestion 2014-2015*, p. 171.

prestataires de plus longue durée? Le projet de loi n° 70 ne prévoit rien pour ces personnes qui sont parfois depuis plusieurs années à l'aide sociale; au contraire, elles sont laissées pour compte et même exclues du nouveau programme.

Pourtant, le Ministère a tout à gagner à élargir l'accès à des mesures destinées à cette catégorie de bénéficiaire, comme les PPE, ou d'autres programmes qui comprennent la « préparation à une mesure, [...] l'amélioration des conditions de participation ainsi que dans l'accompagnement en cours de participation »¹⁹. En effet, les évaluations réalisées par le MTESS lui-même révèlent que, plus les personnes participantes à une mesure sont éloignées du marché du travail, plus l'effet net de cette mesure est important : selon une étude réalisée pour le ministère en 2003, ces personnes augmentaient de 50% leur chance d'intégrer le marché du travail en participant à une mesure active²⁰.

Actuellement, l'offre de mesures comme les PPE est « insuffisante » et très inégalement répartie sur le territoire du Québec²¹. Et ce, même si les études ont montré que celles-ci étaient efficaces, non seulement dans la perspective de l'intégration au marché du travail, mais sur l'intégration sociale et le développement des compétences. Le même constat peut être fait pour d'autres mesures, comme le programme *Ma place au soleil*. Ce programme, destiné principalement aux jeunes mères cheffes de famille monoparentale, a été mis en place en 2000. L'approche était au départ basée sur une démarche de réinsertion par la formation, qui prévoyait « un accompagnement soutenu durant la formation, [et] la mise en commun des ressources gouvernementales, institutionnelles et dans certains cas, communautaires »²². L'intervention des agentes et des agents est réalisée dans une perspective globale, qui tient compte des « obstacles systémiques - comme la garderie et le transport - et des difficultés personnelles », auxquels les personnes sont confrontées. Cette mesure, appréciée des participantes, est unanimement reconnue comme un bon programme. Malheureusement, un tel programme est en voie de disparition au Québec. Par exemple, en Gaspésie et au Bas-Saint-Laurent, ce programme n'est pratiquement plus offert. Au CLE de Baie-Comeau, le nombre de personnes participantes est passé de 30 en 2011 à 8 en 2015. Un peu partout, nos membres d'Emploi-Québec observent que les programmes et mesures axés sur l'accompagnement sont en recul au profit de mesures à plus court terme et orientées vers l'intégration rapide en emploi.

¹⁹ CCLP (2015), *L'emploi pour lutter contre la pauvreté [...]*, p.50.

²⁰ SOM Recherche et sondages, *Étude des effets des mesures actives offertes aux individus par Emploi-Québec. Rapport d'évaluation*, p.248.

²¹ CCF-CPMT (2015), *Les Projets de préparation à l'emploi [...]*, p.14.

²² Claire Rousseau (2008), *L'insertion socioprofessionnelle des jeunes mères monoparentales : L'approche ma place au soleil*, mémoire de maîtrise (sociologie), Université Laval, p. 34, 35.

RECOMMANDATION

- Le SFPQ recommande l'abrogation de l'article 83.1.

LES JEUNES

Le Comité consultatif jeunes de la CPMT a étudié la situation des jeunes éloignés du marché du travail. Dans son avis, le comité révèle que les principales contraintes à l'intervention auprès des jeunes sont la méconnaissance des services, l'hétérogénéité des situations et des besoins, ainsi que le manque de flexibilité des programmes²³. Au-delà de la caricature des jeunes qui « ne veulent pas » travailler, il faut prendre en considération les multiples obstacles à l'intégration au marché du travail, et convenir que, pour plusieurs jeunes, plusieurs étapes préalables sont nécessaires avant d'envisager cette intégration professionnelle. La coordonnatrice d'une Auberge du Cœur, qui héberge des jeunes adultes sans abri, l'explique ainsi :

« Quand un jeune adulte cogne à la porte de la Maison Tangente, il arrive chez nous ayant épuisé toutes ses ressources, autant financières qu'humaines. Il est au bord du gouffre, l'estime de soi dans les talons et la confiance en l'avenir à moins mille sur le « confiance-o-mètre ». Devant aussi composer avec des problèmes personnels criants (conflits familiaux, pauvreté extrême, toxicomanie, santé mentale affectée) ces jeunes arrivent chez nous avec des besoins de base non comblés. [...] Pour plusieurs d'entre eux, la route vers une réintégration sera longue. Ils prendront soin d'eux, ensuite, commanderont leurs pièces d'identité, entreprendront des démarches de santé physique ou mentale, feront une demande à l'aide sociale pour avoir un petit revenu de survie qui leur permettra de se transporter, de couvrir les frais de médicaments, de s'acheter quelques vêtements. [...] Ils ne sont pas prêts pour l'instant à être dirigés vers ces services. De plus, avec son caractère obligatoire, Objectif Emploi viendra aussi détruire tout l'aspect volontaire d'une démarche de reprise de contrôle sur sa vie. La société renvoie alors à la personne : je ne te crois pas capable de faire tes choix. De plus, tes aspirations et tes besoins sont niés car nous devons faire diminuer les... statistiques. Ce programme ne sera pas couronné de succès, il sera synonyme d'un autre échec pour ces jeunes adultes, d'une nouvelle atteinte à leur confiance, à leur estime, à leur motivation. [...] Le risque de pénalités qui seront certainement imposées en cas de refus de participation à Objectif

²³ CCJ-CPMT (2013), *Les jeunes éloignés du marché du travail*.

Emploi viendra simplement fragiliser encore plus des jeunes adultes au bord de la cassure. »

Dans les régions dites « ressources », les jeunes sous-scolarisés sont proportionnellement plus nombreux que dans les grands centres, et les opportunités d'emploi sont aussi plus limitées. À titre d'exemple, dans la région administrative Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, le taux de chômage atteignait 15,1% en décembre 2015. Un jeune de Gaspé pourra-t-il être contraint de déménager dans une autre région pour occuper un emploi? Le projet de loi n° 70 ne comprend aucune disposition permettant de protéger les régions déjà plus vulnérables à l'exode des jeunes.

RECOMMANDATION

- **Le SFPQ recommande qu'outre les activités de formation et de développement de l'employabilité, le plan d'intégration puisse comporter des activités en lien avec l'amélioration des conditions de vie (ateliers psychosociaux, gestion de budget, autonomisation, etc.).**

LES FEMMES

Le Comité consultatif femmes de la CPMT a produit au cours des dernières années des recherches concernant la situation et les besoins spécifiques de la main-d'œuvre féminine. À plusieurs reprises, il a déploré qu'Emploi-Québec ne produise que peu de données spécifiques aux femmes, et donc ne dispose pas d'analyses permettant de développer des programmes et des interventions adaptés. Pourtant, la persistance de discrimination systémique dont les femmes sont victimes sur le marché du travail est réelle. Quoique de plus en plus scolarisées, un grand nombre de femmes demeurent concentrées dans un petit nombre de métiers ou de professions. La ségrégation du marché du travail crée des ghettos pour les femmes peu scolarisées; celles qui sont sans diplôme secondaire sont beaucoup plus à risque que les hommes de se retrouver au chômage ou à l'aide sociale²⁴. Pourtant, dans certains cas, les activités de formation soutenues par Emploi-Québec se limitent à des secteurs où les perspectives d'emploi sont considérées comme « très favorables », même si, dans certaines régions, ces professions « sont majoritairement masculines et les femmes ne sont pas encouragées à s'y former ».²⁵

Les femmes arrivent à l'aide sociale pour des raisons souvent différentes des hommes. Par exemple, plusieurs femmes ont eu un parcours professionnel interrompu de façon répétée ou

²⁴ « En 2011, 23,3% des femmes sans diplôme d'études secondaires occupent un emploi (40,2% pour les hommes) » (CCF-CPMT (2015), *La mesure de formation de la main-d'œuvre* [...], p.6.

²⁵ CCF-CPMT (2015), *La mesure de formation de la main-d'œuvre* [...], p.10.

prolongée; celles-ci peuvent présenter une première demande d'aide sociale à un âge plus avancé, alors que leurs qualifications ne sont plus à jour et alors que leur confiance en leur capacité à gagner leur vie est fortement ébranlée. À tous les âges, les situations de violence, d'isolement (notamment pour les femmes immigrées), les difficultés liées aux charges familiales que les femmes assument souvent seules contribuent à complexifier la situation des femmes prestataires de l'aide sociale, et sont des déterminants importants de la persévérance aux mesures :

Les femmes sous-représentées sur le plan de l'emploi n'ont pas seulement à faire face à des obstacles concernant leur employabilité. Outre les difficultés liées à leurs aptitudes à se réinsérer sur le marché du travail, de nombreuses femmes éloignées vivent des difficultés découlant d'une histoire de vie particulièrement douloureuse (rupture hostile, violence conjugale, inceste, etc.). Ces difficultés limitent leur capacité à entreprendre un processus d'insertion professionnelle et doivent faire l'objet d'un accompagnement individualisé.²⁶

Malheureusement, les réalités spécifiques des femmes sont encore une fois complètement ignorées dans le projet de loi n° 70. Elles risquent de subir de plein fouet les effets d'une politique centrée sur l'intégration rapide en emploi.

RECOMMANDATION

- Le SFPQ recommande que le MTESS prenne en compte les différentes étapes nécessaires au succès du parcours des femmes éloignées du marché du travail dans l'élaboration des plans d'intégration.

Une porte ouverte aux abus et à l'arbitraire

De nombreux aspects du projet de loi n° 70, notamment en ce qui concerne les modalités d'application des sanctions vis-à-vis les personnes participantes au Programme objectif emploi, ne seront précisés que par réglementation, donc après l'adoption du projet de loi. Le SFPQ dénonce cette façon de faire, qui va à l'encontre de l'obligation de transparence du gouvernement, et constitue à cet égard un déni de démocratie. Le ministre a évoqué certaines intentions de façon informelle, mais **il doit prendre ses responsabilités et indiquer dès**

²⁶ CCF-CPMT, *Les Projets de préparation à l'emploi [...]*, p.11.

maintenant et sans ambiguïté les orientations qui seront données pour l'application du projet de loi.

L'OBLIGATION D'ACCEPTER « TOUT EMPLOI CONVENABLE » (ARTICLE 83.4)

Ici encore, le gouvernement semble s'être inspiré de la réforme de l'assurance-emploi au fédéral dans l'approche coercitive et l'obligation d'accepter tout emploi « convenable ». Pour une personne à l'aide sociale, dont l'expérience du marché du travail est celle des emplois précaires et faiblement rémunérés, la définition de l'emploi « convenable » permettra-t-elle de rehausser sa situation professionnelle, ou contribuera-t-elle plutôt à son confinement dans des sous-marchés de l'emploi précaires et atypiques? Malheureusement, les critères seront fixés en catimini, par règlement, au lieu d'être proposés en toute transparence dès le dépôt du projet de loi et débattus en commission parlementaire. Dans ce contexte, nous ne pouvons qu'être sceptiques quant aux véritables intentions du gouvernement et inquiets face à la satisfaction affichée par les représentants patronaux comme le Conseil du patronat (CPQ). Dans son infolettre du 19 novembre, le CPQ, visiblement enthousiaste à l'idée de bénéficier d'un nouveau bassin de main-d'œuvre bon marché et captive, expose la façon dont le ministre leur a présenté son projet : « À l'occasion d'un dîner-conférence, le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, monsieur Sam Hamad, est venu entretenir les membres du CPQ sur la mise en place d'une législation sur le travail efficace pour répondre aux défis que doit relever le Québec sur le plan de la *disponibilité*, du *coût* et de la *qualification* de sa main-d'œuvre. » Le projet de loi est conçu de manière à favoriser le développement d'un marché du « cheap labor » bien plus que l'intégration sociale et professionnelle des personnes. L'obligation d'accepter un emploi, mais également l'obligation de « maintenir son lien d'emploi pour la durée de sa participation au programme » (article 83.3) ouvre également la porte à des abus de la part d'employeurs peu scrupuleux, qui auront le champ libre pour imposer des conditions plus pénibles ou même dangereuses à cette main-d'œuvre captive.

Lorsque l'on sait que « tout emploi vacant est, aux fins des législations de *workfare*, un emploi acceptable qui doit être comblé »²⁷, quelles conditions d'emploi seront accessibles (imposées) aux personnes participantes? Du temps partiel, des quarts de travail coupés, des contrats temporaires, tout ça au salaire minimum? Malheureusement, le ministre semble faire sienne l'opinion de feu le ministre fédéral Flaherty selon qui il n'y a « pas de mauvais emploi » (*there is no bad jobs*)²⁸, en laissant entendre que les personnes participantes pourraient devoir

²⁷ Lucie Lamarche (1991), « La nouvelle loi sur la sécurité du revenu au Québec: Quelques réflexions d'actualité », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 21, p. 340.

²⁸ Hélène Buzetti, « Tous les emplois sont de bons emplois, affirme Flaherty », *Le Devoir*, 15 mai 2012. <http://www.ledevoir.com/politique/canada/350081/tous-les-emplois-sont-de-bons-emplois-affirme-flaherty> (consulté le 11 janvier 2016)

accepter un emploi n'importe où sur le territoire du Québec. Cela est particulièrement ironique lorsque l'on considère que l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité en 2012 une motion dénonçant cette obligation dans la réforme de l'assurance-emploi de Harper.

Les critères permettant de refuser un emploi sont donc encore indéterminés. Tiendront-ils compte des facteurs comme les obligations familiales et, si oui, jusqu'à quel point? Une telle incertitude laisse planer de grandes inquiétudes quant aux sanctions que pourraient subir les femmes qui, de façon systémique, assument une grande part des soins concrets et de la responsabilité des personnes dépendantes ou en perte d'autonomie. Par exemple, une personne qui prend soin de son parent âgé hébergé dans une institution pourra-t-elle être exemptée d'un déménagement à l'autre bout de la province? Les impacts psychosociaux d'un déracinement de sa région, de l'éloignement de son réseau social, seront-ils évalués? Le SFPQ considère que l'obligation d'accepter un emploi est une mesure déshumanisante et incompatible avec les engagements du Québec en matière de respect des droits fondamentaux.

RECOMMANDATION

- Le SFPQ recommande que soit abrogé l'article 83.4.

LES RISQUES DE L'ARBITRAIRE

Les agentes et les agents d'aide du MTESS assument déjà une grande responsabilité dans l'application de plusieurs lois et règlements, et prennent tous les jours des décisions qui ont un impact direct sur la situation des personnes prestataires des programmes d'aide (montant d'aide accordé, admissibilité à une mesure, etc.). Pour ce faire, ils et elles sont guidés par les directives ministérielles, par leur sens du devoir public énoncé dans la Loi sur la fonction publique (Chapitre F-3.1.1) et par leur jugement professionnel. Les fonctionnaires sont imputables de leurs décisions mais, également, ils et elles sont susceptibles d'être pointés du doigt lorsque des décisions apparaissent particulièrement difficiles, et même odieuses dans certains cas, même si celles-ci sont prises en conformité avec des directives ministérielles. À plus d'une reprise dans les dernières années, de tels cas ont fait les manchettes.

Les modalités de l'application du Programme objectif emploi sont encore inconnues, comme nous l'avons mentionné. Elles comporteront vraisemblablement des zones floues, dans la mesure où plusieurs aspects relèveront d'une appréciation qualitative de la situation des personnes. Dans ce contexte, l'imposition des sanctions sera laissée au jugement des agentes et les agents d'aide sociale, qui devront évaluer au cas par cas chacun des « manquements » (83.10) des personnes participantes. À une journaliste qui lui demandait si un premier refus d'emploi allait être sanctionné, le ministre a exprimé combien sa propre conception de la mise

en œuvre de cette façon de faire est vague dans son esprit : « il n'y a pas des règles strictes, là. C'est que l'agent va comprendre... va s'asseoir avec la personne, va comprendre pourquoi il a refusé l'emploi, et évidemment, si c'est justifié, on continue la recherche. Si c'est vraiment juste parce que je ne veux pas, bien là, je ne veux pas... Malheureusement, le contribuable ne veut pas payer des gens qui ne veulent pas. Ils veulent payer des gens qui sont responsables. »

Au-delà de la caricature (évidemment, le ministre sait fort bien que personne n'ira affirmer avoir refusé un emploi parce qu'il ne « veut pas » travailler), les agentes et les agents d'aide se retrouveront avec la tâche ingrate de départager les « bons » des « mauvais » participants, sans orientations claires sur lesquelles se baser. Or, prendre une décision qui a pour conséquence d'exclure une personne d'un programme est une chose; prendre une décision qui a pour conséquence de réduire de 50% la prestation de base d'une personne pourtant admissible à l'aide sociale (comme l'a indiqué le ministre), de sorte que cette personne se retrouve dans le dénuement, c'est autre chose. En plus des iniquités inévitables qu'entraînera une telle façon de faire, la responsabilité d'imposer des « punitions » aussi drastiques risque d'entraîner de véritables dilemmes éthiques chez les agentes et les agents d'aide. Certains fonctionnaires jugés trop indulgents par leurs supérieurs seront-ils passibles de sanctions? Le Programme objectif emploi, tel que décrit dans le projet de loi n° 70, créera des situations intenable pour les fonctionnaires chargés de le mettre en œuvre sur le terrain. Comme le rappelle judicieusement la Protectrice du citoyen, « pour prévenir l'arbitraire, le pouvoir discrétionnaire doit être encadré »²⁹

Par ailleurs, dans ce contexte, le SFPQ juge qu'il est particulièrement odieux de soustraire les personnes participant au Programme objectif emploi de la possibilité d'en appeler au ministre. En effet, en vertu de l'article 49 de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (Chapitre A-13.1.1), une personne menacée de dénuement total, ou dans une situation à risque pour sa santé ou sa sécurité, peut demander au ministre de passer outre les règles habituelles d'admissibilité. Bien que, *a priori*, le SFPQ considère que le législateur doit viser l'application universelle des droits, cette disposition constitue un recours ultime qui existe pour des raisons humanitaires évidentes. Alors que le ministre menace de réduire de moitié la prestation de base des personnes participant au Programme objectif emploi, comment peut-il justifier ce déni de recours? Il est fortement prévisible que les plaintes au Protecteur du citoyen se multiplieront, ce qui n'est pas souhaitable.

²⁹ Raymonde Saint-Germain (2007), « Le protecteur du citoyen : un rempart contre l'arbitraire », *Éthique publique*, vol. 9, no. 2. <http://ethiquepublique.revues.org/1775> [consulté le 6 janvier 2015]

RECOMMANDATIONS

- Le SFPQ recommande l'abrogation des articles permettant de réduire la prestation des personnes participantes en deçà de la prestation de base d'aide sociale.
- Le SFPQ recommande l'abrogation de l'article 23.

L'ABSENCE D'ÉTUDES D'IMPACTS

Le SFPQ a présenté une demande au MTESS visant l'accès à toute étude d'impacts, analyse ou projection des retombées économiques et/ou sociales réalisées dans le cadre du dépôt du projet de loi n° 70, en lien avec tous les aspects du projet de loi (abolition d'Emploi-Québec, modifications à la Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre, création du Programme objectif emploi). En réponse, le Ministère a repéré trente-neuf documents répondant à cette demande, mais en a refusé l'accès pour trente-huit d'entre eux. Le seul document fourni est une revue sommaire des différentes législations entourant l'assistance sociale dans le monde. Le SFPQ déplore que le gouvernement, en mettant de l'avant un tel projet de réforme, se refuse à divulguer les analyses qui ont mené à son élaboration.

Les propos du ministre laissent croire que celui-ci s'est contenté d'un simple calcul coût-bénéfice, sans prendre la peine d'en évaluer les conséquences à plus long terme, sur le plan social et économique. Notamment, il est impératif qu'une analyse différenciée selon les sexes (ADS) soit produite, comme le gouvernement s'est engagé à le faire à travers le Plan d'action en matière d'ADS, dans le but « d'intégrer l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les programmes et politiques »³⁰. En particulier, cette analyse devrait mettre en lumière les effets de ce projet de loi sur les femmes, notamment les femmes en situation de vulnérabilité comme celles dites « éloignées du marché du travail », les femmes issues de l'immigration, et les cheffes de famille monoparentale.

Le ministre doit aussi faire la démonstration des conséquences appréhendées de ce projet de loi, et surtout des règlements qui en découleront, sur la population vivant dans les régions éloignées des grands centres. Finalement, le ministre doit produire des analyses d'impact du Programme objectif emploi sur les personnes les plus à risque de se retrouver dans des situations critiques, comme l'itinérance ou d'autres formes de désaffiliation sociale. La *Loi*

³⁰ http://www.scf.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/politique/ADS_complet_2011-06-13.pdf

visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale oblige d'ailleurs le ministre à faire une telle démonstration :

Chaque ministre, s'il estime que des propositions de nature législative ou réglementaire pourraient avoir des impacts directs et significatifs sur le revenu des personnes ou des familles qui, selon les indicateurs retenus en application de la présente loi, sont en situation de pauvreté, fait état des impacts qu'il prévoit lors de la présentation de ces propositions au gouvernement.³¹

RECOMMANDATION

- Le SFPQ recommande au ministre de rendre publiques toutes les analyses qui ont servi à l'élaboration du projet de loi. En l'absence de telles études, le SFPQ recommande au gouvernement la suspension de la progression du projet de loi jusqu'à ce que ces informations soient produites par le Ministère et rendues publiques.

CONCLUSION

La création d'Emploi Québec en 1998, au moment où le Québec rapatriait ses compétences en matière de développement de la main-d'œuvre, devait faire des Centres locaux d'emploi des « guichets uniques à l'intention de l'ensemble de la main-d'œuvre et des entreprises »³². Depuis, les coupures de personnel et les réorganisations administratives ont entraîné la réduction et la déshumanisation des services publics d'emploi et d'aide sociale. Actuellement, le gouvernement ferme des Centres locaux d'emploi, continue de couper dans l'accompagnement des personnes et de restreindre l'accès aux services. Avec le projet de loi n° 70, il propose d'abolir Emploi-Québec et d'affaiblir des mécanismes de concertation qui ont fait leurs preuves. Le SFPQ croit que le gouvernement, plutôt que de céder à une vision à court terme des besoins de main-d'œuvre, doit assumer ses responsabilités envers les travailleuses et travailleurs et les personnes sans emploi, à travers une véritable politique de l'emploi. Ces responsabilités comprennent la formation générale et la qualification des personnes, mais également la création d'emplois durables, de qualité, dans une perspective d'amélioration des conditions de vie et de développement local et régional.

³¹ *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (Chapitre L-7, article 20)

³² Emploi-Québec, *Rapport annuel de gestion 1998-1999*, p. 14.

Par ailleurs, le SFPQ tient à dénoncer la contradiction entre les mesures punitives proposées dans le projet de loi n° 70 (Programme objectif emploi) et la démarche de renouvellement du Plan d'action pour la solidarité et l'inclusion sociale, actuellement en cours. Les recherches montrent que ce dont les gens ont besoin pour sortir de l'aide sociale, c'est d'un véritable accompagnement, des prestations suffisantes pour sortir d'un régime de survie, et des mesures et services adaptés à leurs besoins. Avant d'instaurer un programme obligatoire et menacer de couper les prestations de personnes qui sont sans ressources³³, le MTESS devrait s'assurer que toutes les personnes prêtes à s'engager dans une démarche aient accès à un programme d'intégration, de qualification ou d'employabilité qui leur convienne. En vérité, le MTESS ne réussit pas à l'heure actuelle à offrir à tous les prestataires les mesures et services dont ils et elles ont besoin pour intégrer le marché du travail ou développer leurs compétences.

Comme l'explique le Comité consultatif de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, un organisme public créé par le gouvernement à la suite de l'adoption de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, l'argument de l'incitation au travail est un argument fallacieux, qui non seulement fait l'impasse sur les réelles causes de la pauvreté, mais qui reconduit des préjugés et renforce la stigmatisation des personnes assistées sociales :

Le Comité ne croit pas au postulat selon lequel une aide trop généreuse peut avoir un effet « désincitatif » sur l'emploi. Par ailleurs, même si le revenu est évidemment très important, le Comité ne croit pas non plus que les personnes choisissent une option de vie seulement en considérant sa rentabilité économique. Même si l'aide [sociale] était plus généreuse, le Comité ne pense pas que des personnes choisiraient délibérément de quitter un emploi, même au salaire minimum. Ce postulat purement économique apparaît plutôt arbitraire et il fait abstraction des difficultés propres aux personnes selon leur situation et leur vécu. Il semblerait que fournir aux personnes des ressources suffisantes leur assurant un minimum de sécurité leur permettrait de consacrer leur temps à autre chose qu'à la survie et serait ainsi plus incitatif au travail.³⁴

³³ Pour être admissible à l'aide sociale, un adulte seul ne doit pas disposer de plus de 887\$ d'avoirs liquides (article 52 du Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles).

³⁴ CCLPES (2011), *Réaction du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au rapport de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale : Améliorer la situation économique des personnes : un engagement continu*.
http://www.cclp.gouv.qc.ca/includes/composants/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/Reaction_cibles.pdf&langue=fr [dernière consultation le 18-01-2016]

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Le SFPQ recommande que le ministre réitère dans son projet de loi la responsabilité du MTESS dans la prestation de services publics au sein des CLE.
- Le SFPQ recommande que le MTESS adopte un cadre de référence en matière d'évaluation et de reddition de comptes en matière de services publics d'emploi.
- Le SFPQ recommande l'abrogation de l'article 83.1.
- Le SFPQ recommande qu'outre les activités de formation et de développement de l'employabilité, le plan d'intégration puisse comporter des activités en lien avec l'amélioration des conditions de vie (ateliers psychosociaux, gestion de budget, autonomisation, etc.).
- Le SFPQ recommande que le MTESS prenne en compte les différentes étapes nécessaires au succès du parcours des femmes éloignées du marché du travail dans l'élaboration des plans d'intégration.
- Le SFPQ recommande que soit abrogé l'article 83.4.
- Le SFPQ recommande l'abrogation des articles permettant de réduire la prestation des personnes participantes en deçà de la prestation de base d'aide sociale.
- Le SFPQ recommande l'abrogation de l'article 23.
- Le SFPQ recommande au ministre de rendre publiques toutes les analyses qui ont servi à l'élaboration du projet de loi. En l'absence de telles études, le SFPQ recommande au gouvernement la suspension de la progression du projet de loi jusqu'à ce que ces informations soient produites par le Ministère et rendues publiques.