

Projet de loi 70 : Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi

Avis de la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre

25 janvier 2016



Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre
(COCDMO)

4321, rue Papineau

Montréal, Québec

H2H 1T3

Courriel : info@cocdmq.gc.ca

Site internet : www.cocdmq.gc.ca



Attribution — Pas d'utilisation commerciale — Partage dans les mêmes conditions 2.5 Canada
(CC BY-NC-SA 2.5 CA)

Table des matières

Avant-propos.....	4
Résumé des principaux éléments	5
Introduction	7
Principes de base.....	8
Portée et limites de l'exercice.....	9
Des éléments fondamentaux absents.....	9
Cohérence	10
Commentaires sur les articles 27-28, 30-36 : Objectif Emploi.....	12
Aide sociale n'égale pas mesure d'employabilité : deux logiques différentes	12
Une problématisation déficiente, une réponse mal adaptée.....	15
Des impacts majeurs à prévoir sur les services publics d'emploi.....	19
Des catégories sources d'inéquités	21
Oui au parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi	22
Les conditions de réussite d'Objectif Emploi	23
Recommandations.....	27
Commentaires sur l'article 15 - Abolition administrative d'Emploi-Québec	28
Impacts potentiels sur le partenariat avec les ressources externes	28
Impacts potentiels sur les Ententes Canada-Québec de développement du marché du travail	29
Commentaires sur les articles 2, 9-12 : Commission des partenaires du marché du travail (CPMT)	30
Perte d'autonomie administrative.....	31
Perte d'autonomie budgétaire.....	31
La Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre: pour aller plus loin.....	33
Recommandations.....	34
Pour renforcer l'adéquation formation-emploi au-delà du projet de loi 70	34
Une culture de formation continue à renforcer.....	36
Recommandation.....	37
Pour une meilleure gouvernance	37
Conclusion	39
Rappel des recommandations	40
Liste des membres nationaux de la Coalition	41

Avant-propos

La Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre (COCDMO) a pour mission de combattre l'exclusion sociale et professionnelle des citoyennes et citoyens laissés en marge du développement économique et social, en visant la pleine reconnaissance du droit à la formation et du droit au travail pour tous et toutes. La COCDMO est membre de la Commission des partenaires du marché du travail, où trois sièges sont attribués au secteur communautaire.

La Coalition regroupe onze réseaux nationaux qui rejoignent près de 1000 organisations québécoises œuvrant dans un des volets liés au développement de la main-d'œuvre, soit l'insertion et l'intégration en emploi, la formation et l'éducation, le développement local et communautaire et la défense des droits.

Ces organisations travaillent quotidiennement sur le terrain pour accompagner vers l'emploi des individus éloignés ou exclus du marché du travail. Plusieurs d'entre elles sont ancrées dans leur milieu depuis plus de 25 ans et constituent des acteurs majeurs au chapitre du développement de la main-d'œuvre québécoise, notamment en offrant une expertise précieuse et spécifique d'intervention auprès des clientèles plus démunies.

Unis autour de l'importance de « développer sans exclure », les membres de la COCDMO n'ont de cesse de valoriser et faire émerger le potentiel socioéconomique des personnes en démarche d'insertion et de prôner la mise en place de politiques, services et mesures garants d'une société inclusive et participative.

Résumé des principaux éléments

La Coalition salue de manière générale la volonté gouvernementale exprimée dans ce projet de loi de permettre une meilleure adéquation formation emploi. Toutefois, force est de constater que plusieurs éléments fondamentaux qui détermineront le succès ou l'échec des changements prévus demeurent inconnus. Cela est particulièrement frappant dans le cas du programme Objectif Emploi, où le projet de loi soulève davantage de questions qu'il n'apporte de réponses, le gouvernement ayant préféré procéder par voie réglementaire pour plusieurs éléments importants.

Objectif-Emploi : Remarques

La Coalition s'est toujours opposée à établir un lien entre le soutien minimal du revenu des personnes et la participation à des mesures d'employabilité. Nous sommes d'avis que la diminution du revenu afin de mobiliser les personnes vers l'emploi est inefficace et contre-productive. La Coalition appuie les bonifications du revenu des personnes qui accompagnent la plupart des mesures d'emploi. Toutefois, ces bonifications, ou le retrait de celles-ci dans le cas d'une cessation de participation, sont acceptables seulement si les personnes visées, par ailleurs, bénéficient d'un revenu minimum garanti, tel que le prévoient de nombreuses lois et politiques publiques. Plutôt que de punir davantage les personnes laissées de côté par des politiques de soutien du revenu défaillantes, il conviendrait de bonifier d'abord ces politiques.

Objectif-Emploi : Voies d'amélioration

À titre d'organismes communautaires oeuvrant pour le développement de la main-d'oeuvre, l'idée d'offrir systématiquement à tous les prestataires de l'aide sociale un parcours individualisé vers l'emploi nous semble tout à fait pertinente. La plupart des personnes mises à l'écart de la vie active ont besoin d'aide pour s'en sortir.

La Coalition estime donc qu'il est possible d'accroître le potentiel de ce programme : l'objectif à atteindre serait non seulement de le rendre plus efficace et de respecter certains principes de base, dont le volontariat, mais d'en faire un outil de développement des compétences pour toute la population du Québec. Nous croyons en effet que ce programme porte les germes d'une action globale que le gouvernement du Québec pourrait mener, au cours des prochaines années, afin de répondre avec rapidité et souplesse aux

besoins de formation de la main-d'œuvre. Cela dit, pour recueillir l'assentiment et l'appui de la Coalition, la cohérence sera de mise entre le programme Objectif Emploi et le Plan visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, notamment (et sans s'y limiter).

Rôle de la Commission des partenaires du marché du travail et d'Emploi-Québec : Remarques

Le gouvernement, par ce projet de loi, entend donner à la Commission un rôle stratégique dans l'amélioration du fonctionnement du marché du travail. Or, plusieurs dispositions du projet de loi se trouvent à entériner une perte d'autorité administrative et budgétaire de la Commission, ce qui ne peut qu'amoindrir la plus-value de ce modèle partenarial. **Le budget 2015-2016, en restreignant la marge de manœuvre de la Commission des partenaires du marché du travail dans la gestion des sommes versées au Fonds « du 1% », menace une série d'initiatives et projets, en plus de fragiliser de nombreux acteurs de la formation de la main-d'œuvre, avec le risque potentiel d'amplifier davantage le retard québécois en matière de formation de la main-d'œuvre.**

Également, la Coalition est fortement préoccupée de la disparition administrative d'Emploi-Québec prévue par le projet de loi 70. Les organismes communautaires de développement de la main-d'œuvre comptent pour la moitié des résultats obtenus par les services publics d'emplois. Leur contribution est donc plus qu'essentielle; il est donc absolument vital que ceux-ci soient mieux consultés et pris en compte.

Pour une meilleure adéquation formation emploi

Nous croyons qu'il faut s'attaquer résolument au déficit de formation de la main-d'œuvre québécoise. Les nombreuses initiatives menées à travers le Québec, qu'elles soient issues du secteur de l'éducation, de l'employabilité ou des entreprises, visant à arrimer compétences, formation et emploi montrent que les différents acteurs impliqués sont désireux et capables de faire plus, et mieux. Il est toutefois trop facile de blâmer les individus, qu'ils soient travailleurs ou sans-emploi, de ne pas en faire suffisamment. **Si nous voulons obtenir rapidement des résultats concrets en matière d'adéquation formation-emploi, il est important de se donner un cadre permettant une meilleure cohérence et un suivi des actions. Nous devons donc rappeler toute la pertinence de l'adoption rapide d'un nouveau plan d'action interministériel en éducation des adultes et en formation continue.**

Introduction

Le projet de loi reprend des intentions gouvernementales annoncées dans le budget 2015-2016, soit de renforcer l'adéquation formation-emploi, notamment par le renforcement du rôle stratégique de la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) et d'améliorer l'insertion en emploi des prestataires de l'aide sociale par le biais d'un programme intitulé « Objectif Emploi ». Ce nouveau programme bénéficiera, selon le budget 2015-2016, d'un financement de 5 millions de dollars, et ce, à compter de l'année financière 2016-2017. Le projet de loi annonce également la suppression de l'unité administrative autonome connue sous le nom d'Emploi-Québec.

Ce projet est déposé alors que selon l'Enquête sur la population active de Statistique Canada, la population de 15 à 64 ans a diminué pour la première fois en 2014 (-3 400 personnes). Pour les dix premiers mois de 2015, le mouvement s'accélère (-8 100). D'ici 2022, l'Institut de la statistique du Québec prévoit une baisse de 64 000 personnes (-1,1 %). Cette baisse, combinée à une croissance modérée de l'emploi, devrait permettre au taux de chômage de passer à 5,7 % en 2022, ce qui accentuera les difficultés de recrutement des employeurs. Il est donc essentiel que l'on accélère et renforce les efforts visant à faire participer au marché du travail toutes les personnes ayant la capacité de le faire.

Dans ce contexte caractérisé par une diminution de la population en âge de travailler et avec les défis majeurs que cela représentera pour le développement du Québec et le maintien du niveau de vie de sa population, l'insertion en emploi des prestataires d'assistance sociale demeure un enjeu important. **Cependant, bien que la Coalition salue de manière générale la volonté gouvernementale exprimée dans ce projet de loi, force est de constater que plusieurs questions cruciales demeurent sans réponse.** En effet, si l'objet du nouveau programme Objectif Emploi est bel et bien de sortir davantage de personnes de l'aide sociale, pourquoi alors viser d'abord les nouveaux demandeurs de l'aide sociale? Ne devrait-on pas plutôt axer nos efforts sur les milliers de personnes qui participent, chaque année, volontairement, à des mesures d'Emploi-Québec, mais qui ne parviennent pas à sortir de l'aide sociale par la suite? De même, si l'on veut améliorer l'adéquation formation-emploi comme le stipule le titre du projet de loi, pourquoi viser seulement les personnes à l'aide sociale ? Ne serait-il pas aussi pertinent de mieux soutenir les travailleurs en quête d'une formation adaptée à leurs besoins, ou même, les prestataires de l'assurance-emploi qui se font refuser des formations pourtant essentielles à leur

intégration durable au travail ? Ces questions, de même que celles présentées dans ce mémoire, démontrent que le Québec doit rapidement procéder à une mise à jour de sa politique d'éducation des adultes et de formation continue. Nous croyons que cette refonte nécessaire constituerait une réponse plus cohérente, équitable et complète à l'enjeu de l'adéquation formation-emploi.

Principes de base

Dans son analyse du projet de loi no. 70, la Coalition sera guidée par certains principes fondamentaux.

- Volontariat : La Coalition s'oppose à toute diminution de la prestation de base versée de l'aide sociale consécutive à un refus de participation à une mesure d'employabilité.
- Soutien minimal du revenu : La Coalition considère essentiel que soit garanti aux personnes un revenu minimal, compatible avec un plein exercice des droits de la personne.
- Accompagnement professionnel et adapté : La Coalition défend et promeut l'accompagnement vers l'emploi adapté à la situation et aux intérêts de chaque personne. Cet accompagnement doit viser une intégration durable au marché du travail.
- Participation des partenaires du marché du travail : Le modèle partenarial doit être promu et utilisé à son plein potentiel.
- Cohérence des mesures et services : La cohérence de l'action gouvernementale envers l'emploi et la formation de la main-d'œuvre doit être exemplaire.

Portée et limites de l'exercice

La présente section vise à présenter la portée de nos commentaires, mais aussi, à préciser les éléments qui, de notre point de vue, constituent des limites au présent exercice de consultation.

Tout d'abord, mentionnons que les modifications législatives annoncées par le gouvernement dans le budget 2015-2016, qu'elles concernent le rôle de la Commission des partenaires du marché du travail ou l'instauration du programme Objectif Emploi, n'ont fait l'objet d'aucune consultation préalable auprès des partenaires du marché du travail, ni d'aucune étude ou analyse publique. Pourtant, le ministre, le ministère et Emploi-Québec sont bien dotés d'organismes consultatifs à même de fournir des avis éclairés. Citons notamment :

- La Commission des partenaires du marché du travail (CPMT);
- Le Comité consultatif de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale (CCLPES);
- Les comités consultatifs jeunes, femmes et personnes de 45 ans et plus.

Sans parler des directions ministérielles et d'Emploi-Québec, ou de l'expertise concentrée et représentée par les regroupements d'organismes communautaires en employabilité, eux-mêmes en interaction constante avec Emploi-Québec via le Forum des ressources externes. Toutes ces instances consultatives et de cogestion des politiques publiques d'emploi dépendent directement, au final, du ministre et ont pour mandat de le conseiller sur divers aspects, qu'il s'agisse de groupes particuliers (jeunes, femmes), de situations particulières (pauvreté) ou sur le fonctionnement général du marché du travail. Il aurait été préférable que ces instances et partenaires soient mise à profit dès le départ.

Des éléments fondamentaux absents

Plusieurs éléments fondamentaux qui détermineront le succès ou l'échec des changements prévus au projet de loi sont absents de celui-ci. Cela est particulièrement frappant dans le cas du programme Objectif Emploi, où le projet de loi soulève davantage de questions qu'il n'apporte de réponses, le gouvernement ayant préféré procéder par voie réglementaire pour plusieurs éléments importants.

Bien que cette voie soit parfaitement acceptable pour des précisions ou des adaptations particulières de lois générales, la Coalition est d'avis qu'il aurait été fortement préférable de préciser les éléments suivants, qui concernent Objectif Emploi, au sein du projet de loi :

- Durée de participation au programme;
- Obligations du participant par rapport au plan d'intervention;
- Notion d'emploi convenable;
- Obligations quant au maintien d'un lien d'emploi en cours de participation;
- Pénalités et mode d'application de celles-ci;
- Traitement des revenus d'emplois ou de d'autres sources.

L'absence de ces éléments rend l'analyse du projet de loi et de ses effets potentiels plus difficile et soulève davantage de questions auxquelles il aurait été aisé de répondre. Il est par ailleurs fort préoccupant de constater que le gouvernement prévoit se réserver le pouvoir réglementaire d'étendre l'application du programme à d'autres catégories de prestataires (art. 34 du projet de loi). Nous sommes d'avis qu'une telle décision, fondamentale quant aux fins de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, devrait revenir au législatif, afin de permettre un débat plus large. Quant au montant de l'allocation prévue pour les participants et les modalités de versement, on comprendra qu'il est préférable de maintenir cet élément dans le champ réglementaire plutôt que législatif ; cela permettra d'adapter le montant au fil des années afin d'en conserver la pertinence. Il aurait toutefois été possible et souhaitable, sans présager de la volonté du législateur, que le gouvernement fasse connaître de manière officielle son intention à cet égard.

Cohérence

Le projet de loi 70 interpelle deux champs majeurs de l'intervention gouvernementale, soit la lutte à la pauvreté et l'exclusion sociale et la formation de la main-d'œuvre. Au fil des années, le gouvernement du Québec s'est doté d'un ensemble de politiques ou stratégies visant certaines catégories particulières de la population aux prises avec des contraintes ou obstacles particuliers quant à leur intégration en emploi. Mentionnons notamment :

- Stratégie d'intervention à l'intention des travailleuses et travailleurs de 45 ans et plus;
- Stratégie d'intervention à l'égard de la main-d'œuvre féminine;

- Plan d'action gouvernemental en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (2011-2015)
- Stratégie d'action jeunesse 2009-2014;
- Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015.

Or, nous tenons à rappeler que la consultation actuelle se déroule alors même que les consultations pour l'élaboration du prochain plan de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale ne sont pas terminées. De même, deux stratégies visant des groupes fortement représentés parmi les nouveaux demandeurs à l'aide sociale, les jeunes et les personnes immigrantes, sont encore en cours de renouvellement.

Commentaires sur les articles 27-28, 30-36 : Objectif Emploi¹

Aide sociale n'égale pas mesure d'employabilité : deux logiques différentes

La Coalition s'est toujours opposée à établir un lien entre le soutien minimal du revenu des personnes et la participation à des mesures d'employabilité. Or, c'est exactement ce qu'établit le projet de loi 70. La Coalition est d'avis que la diminution du revenu afin de mobiliser les personnes vers l'emploi est inefficace et contre-productive. Sans présumer de l'opinion juridique sur le sujet, il nous apparaît que la législation en vigueur exclut potentiellement la possibilité de recourir à des pénalités pour refus de participer à une mesure d'aide à l'emploi et garantit un minimum de protection du revenu aux personnes.

Ainsi, nous questionnons la possibilité de l'application d'Objectif Emploi, en relation avec l'article 12 et 15 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale². L'article 15, en particulier, stipule que le plan d'action en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit introduire le principe d'une prestation minimale, soit un seuil en deçà duquel une prestation ne peut être réduite en raison de l'application des sanctions administratives, de la compensation ou du cumul de celles-ci. En conséquence, le principe d'une prestation minimale a été inscrit dans l'actuelle Loi sur l'aide aux personnes et aux familles :

« La prestation accordée à l'adulte seul ou à la famille ne peut être réduite pour défaut d'entreprendre des démarches en vue d'intégrer le marché du travail, notamment en cas de refus, d'abandon ou de perte d'emploi. »³

Le principe d'une prestation minimale, ou d'un revenu minimal est également présent dans la Charte des droits et libertés de la personne, dont l'article 45 prévoit expressément que toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent. Étant

¹ Sauf mention contraire, les numéros d'article font référence au projet de loi 70.

² Art. 12-1 : « faire en sorte que les politiques et mesures pouvant contribuer à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale soient complémentaires et cohérentes; »

Art. 15-2 : « d'introduire le principe d'une prestation minimale, soit un seuil en deçà duquel une prestation ne peut être réduite en raison de l'application des sanctions administratives, de la compensation ou du cumul de celles-ci; »

³ Art. 59

donné qu'une proportion importante des personnes qui seront touchées par cette modification à la Loi sont des personnes immigrantes ou des jeunes, l'imposition de pénalités risque également de contrevenir à l'article 10 de cette même Charte qui interdit toute discrimination directe d'individus. La distinction, exclusion ou préférence visée par l'article 10 de la Charte peut également être indirecte ou de nature systémique. Ainsi, dans son avis rendu en réponse au projet de modification réglementaire de l'aide sociale, rendu public en mars 2015, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse présente le concept de discrimination systémique, soit :

« La somme d'effets d'exclusion disproportionnés qui résultent de l'effet conjugué d'attitudes empreintes de préjugés et de stéréotypes, souvent inconscients, et de politiques et pratiques généralement adoptées sans tenir compte des caractéristiques des membres de groupes visés par l'interdiction de la discrimination. »⁴

Les personnes en situation de pauvreté et prestataires de l'aide sociale sont déjà, de l'avis de la Commission, certainement la cible d'une discrimination systémique :

« Les perceptions négatives, préjugés et présomptions de valeur entretiennent la discrimination envers les personnes prestataires d'aide sociale et mènent à des décisions qui contribuent à leur tour à renforcer leur exclusion. »⁵

Une discrimination systémique devrait engager une réponse systémique dans les correctifs que l'on doit apporter à ces situations porteuses d'atteintes aux droits fondamentaux.

« Les mesures d'aide financière et sociale visant l'exercice effectif du droit à l'égalité réelle au sens de l'article 10 de la Charte devraient [...] tenir compte de ce contexte général, sans quoi, elles amplifieront les effets de la discrimination qui cible les personnes en situation de pauvreté. Or, en resserrant certaines conditions d'admission ou en diminuant la portée de l'aide financière auquel les personnes prestataires d'aide sociale ont droit, les mesures commentées font fi de ce contexte de discrimination systémique. Elles participent plutôt à l'exclusion des personnes qu'elles visent. »⁶

Or, comme nous l'avons noté précédemment, le projet de loi a été déposé au moment même où se déroulent les consultations devant mener au prochain plan de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, alors qu'également, le plan d'action en éducation des adultes et formation continue est en attente de renouvellement.

⁴ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Commentaires sur le projet de règlement modifiant le règlement sur l'aide aux personnes et aux familles, mars 2015, p.15

⁵ *Ibid.* p.18

⁶ *Ibid.* p.19

On ne peut donc certainement pas, en l'état, qualifier le projet de loi 70 de réponse systémique à l'enjeu de la pauvreté ou de l'adéquation formation-emploi. Il est à craindre que, comme le dit la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, les mesures prévues « participent plutôt à l'exclusion des personnes qu'elles visent ».

Les politiques publiques

En de plus de la législation, les effets potentiels du projet de loi apparaissent en contradiction avec plusieurs politiques publiques. Outre le plan d'action en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui prévoit un barème plancher de soutien public du revenu protégé de toute sanction administrative sauf en cas de fraude ou de remboursement de dette, mentionnons que lors des modifications apportées en 2013 au Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles, plusieurs organismes avaient manifesté leur crainte de voir s'appauvrir les personnes touchées en raison de la diminution de la prestation auxquelles elles avaient alors droit. Le report de l'âge d'admissibilité à l'allocation pour contraintes temporaires, de 55 à 57 ans, entraînant une diminution de prestations pour les personnes visées, s'apparente parfaitement aux éventuelles conséquences d'Objectif Emploi. Ainsi, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommandait :

- De maintenir l'allocation pour contraintes temporaires, à défaut de hausser la prestation de base de façon à permettre de combler véritablement les besoins essentiels et d'assurer un niveau de vie décent.
- De ne pas édicter l'article 2 du projet (report de l'âge d'admissibilité à l'allocation pour contraintes temporaires, de 55 à 57 ans). De réévaluer les mesures d'aide à l'emploi proposées, notamment en tenant compte du fait que ces mesures impliquent des démarches à moyen et long terme et qu'elles ne peuvent être substituées à l'aide financière accordée en vue d'assurer un niveau de vie décent aux personnes et aux familles pauvres garanti par l'article 45 de la Charte; puis qu'elles doivent être développées de façon à amoindrir l'effet des obstacles systémiques que le marché du travail pose encore pour certaines catégories de personnes.

Les Directeurs de santé publique recommandaient :

- De renoncer à l'application du projet de Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles et de réaliser une évaluation d'impact sur la santé de ces mesures, et ce, conformément à l'article 54 de la Loi sur la santé publique. La conduite de cette évaluation d'impact sur la santé leur apparaissait primordiale afin de bien mesurer et contrer les effets potentiellement négatifs que pourraient engendrer

les modifications règlementaires sur les personnes, les familles et les enfants vivant en situation de pauvreté dans l'ensemble du Québec.

La Protectrice du citoyen recommandait :

- Que l'accès à l'allocation pour contraintes à l'emploi soit maintenu pour les prestataires âgés de 55 ans et plus, et ce, jusqu'à ce que les statistiques et des études démontrent une évolution positive de leur employabilité et de l'impact des programmes gouvernementaux d'aide à l'emploi.

Le Comité consultatif femmes en développement de la main-d'œuvre recommandait :

- Le respect en tout temps de la distinction entre des mesures d'aide financière susceptibles d'assurer un niveau de vie décent et les mesures d'aide à l'emploi.

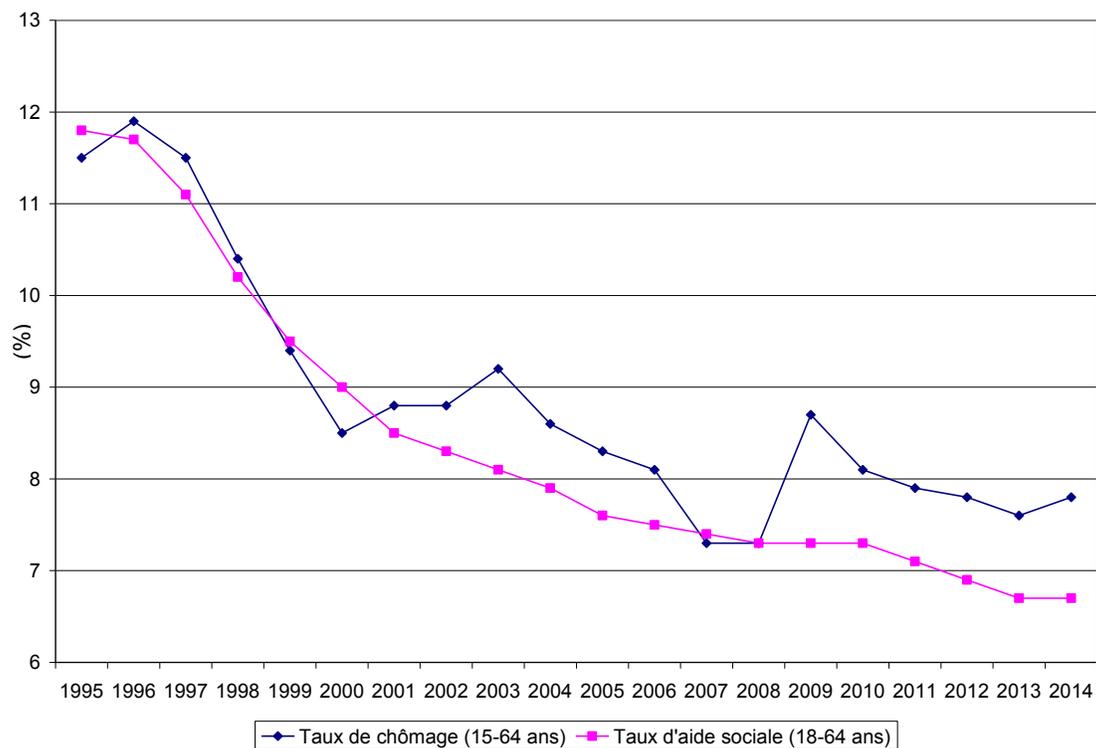
Ces commentaires sont tout aussi pertinents dans le cas qui nous occupe. **La Coalition appuie les bonifications du revenu des personnes qui accompagnent la plupart des mesures d'emploi. Toutefois, ces bonifications, ou le retrait de celles-ci dans le cas d'une cessation de participation, sont acceptables seulement si les personnes visées, par ailleurs, bénéficient d'un revenu minimum garanti, tel que le prévoient les lois et les politiques publiques.** Il s'agit non seulement d'un respect élémentaire de la dignité de personnes vulnérables, mais aussi, d'une cohérence élémentaire entre les logiques de soutien du revenu (programme d'aide sociale) et employabilité (bonification du soutien de base).

Une problématisation déficiente, une réponse mal adaptée

Nous souscrivons entièrement à l'objectif du gouvernement, soit de remettre un maximum de personnes en situation d'emploi. Les organisations membres de la Coalition œuvrent en effet depuis de nombreuses années justement en fonction de cet objectif, afin de développer le Québec sans exclure personne. À ce titre et en complémentarité avec les mesures déployées par Emploi-Québec, nous pouvons nous targuer d'obtenir des résultats impressionnants, surtout quand on considère les obstacles des personnes et les défis de nos organisations. Ainsi, depuis 1996, sommet historique, le nombre de prestataires est passé de plus de 813 000 personnes à 458 195 personnes en février 2013, une baisse de 43,6%, tandis que le taux d'assistance sociale chez les personnes de 0 à 64 ans se

situait à 6,9% en février 2013⁷. En corollaire, tel que relevé par le Comité consultatif de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale (CCLPES), la proportion de personnes au Québec vivant sous les seuils de faible revenu a diminué, même s'il faut noter de grands écarts entre les familles monoparentales et les personnes seules, par exemple. Il convient de rappeler que la première cause de sortie de l'aide sociale est encore et toujours l'état du marché du travail, ainsi que le démontre le graphique suivant.

Évolution du taux de chômage et du taux d'aide sociale, 1995-2014⁸



En fait, quand on compare les taux d'assistance sociale aux taux de chômage selon la région, on constate qu'il y a souvent corrélation, par exemple pour ce qui concerne la Gaspésie, la Mauricie et Montréal, où à la fois les taux d'assistance sociale et les taux de chômage sont plus élevés que la moyenne québécoise. La corrélation établie entre l'état du marché du travail et la présence à l'assistance sociale est également vraie pour les jeunes, qui sont surreprésentés chez les primodemandeurs de l'aide sociale. Or, en décembre 2015, le Québec avait un taux de chômage de 7,8 %, alors que le taux de chômage des jeunes de 15 à 29

⁷ Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Statistiques sur la clientèle des programmes d'assistance sociale et Statistiques sur les interventions des services publics d'emploi, 2014

⁸ Comité consultatif de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever, 2015, p.19

ans est de 12,9 %⁹. Quand ils réussissent à trouver un emploi, il est généralement à temps partiel, sur base temporaire, sur appel, surnuméraire, etc. Ils sont les premiers touchés lorsqu'il y a des mises à pied. Et cela, même s'ils sont scolarisés et ne présentent pas de problèmes particuliers. Quant aux jeunes issus de familles prestataires, il convient de rappeler qu'une telle situation requiert généralement des mesures de préemployabilité et exclut, en partant, l'intégration rapide sur le marché de l'emploi. **Les difficultés rencontrées par les jeunes ainsi que leur taux de chômage ne se résoudront pas d'eux-mêmes parce que la première cause de cet état de fait, c'est le marché du travail lui-même. Les mesures proposées doivent tenir compte de cet élément majeur et ne pas stigmatiser davantage les personnes.**

Nonobstant l'état du marché du travail, l'autre composante majeure de la sortie de l'aide sociale est la présence de mesures actives de qualité. Sur ce plan, il appert que les diverses mesures d'insertion en emploi et de développement de l'employabilité mises de l'avant par les organismes spécialisés et le réseau d'Emploi-Québec produisent des résultats probants. La qualité des interventions est d'ailleurs reconnue par le ministère, notamment dans le cadre des revendications québécoises par rapport à la Subvention canadienne pour l'emploi promue par le précédent gouvernement fédéral. D'ailleurs, le modèle québécois et les nombreuses expériences (programmes pilotes, mesures diverses) menées au Québec depuis plus de quinze ans représentent une excellente source de données fiables sur les approches les plus efficaces. Par exemple, le cas des familles monoparentales est éclairant : ceux-ci ont un taux de sortie de l'aide sociale plus élevé que d'autres groupes, et ce même si leur soutien financier est plus important (en raison de la reconnaissance de la contrainte temporaire « enfant de moins de cinq ans »). De même, le projet de loi 70 met fin au programme « Alternative jeunesse », lequel proposait une forme d'intervention renforcée et personnalisée auprès de jeunes prestataires de l'aide sociale, à l'instar de ce que propose le gouvernement avec Objectif Emploi. Il aurait été très pertinent de rendre public le rapport d'évaluation de ce programme afin d'en tirer des leçons pertinentes pour la suite des choses. Les exemples de projets pilotes prometteurs abandonnés au fil des années ne manquent pas, pourtant, il ne semble pas que le gouvernement se soit inspiré de ces expériences dans la rédaction du projet de loi.

⁹ ISQ, Résultats de l'Enquête sur la population active pour le Québec, janvier 2016

Il convient donc de se questionner sur la problématisation même qui est à l'origine du projet de loi : est-ce qu'il y a une brusque baisse de l'efficacité du volontariat dans les mesures? Est-ce qu'il y a une hausse du nombre de prestataires ou une diminution du taux de sortie « naturel » des nouveaux prestataires? En somme : quelle est la nature du problème que le projet de loi prétend contribuer à régler? Et une fois cette question répondue correctement, est-ce que la contrainte ou l'imposition de pénalités est la façon optimale d'affronter ce problème? Par exemple, ne devrait-on pas s'assurer que les mesures et services sont disponibles et adaptés aux besoins des nouveaux prestataires?

Intervenants terrain, nous savons que les démarches d'emploi donnent de meilleurs résultats lorsqu'elles sont faites dans un cadre volontaire, tant en matière d'efficacité que d'efficience. Une telle politique viendra nuire à la relation de confiance que nos organismes établissent avec leurs clients lorsque ceux-ci bénéficient de nos services. Or, c'est grâce à cette relation de confiance si nous obtenons de bons résultats dans notre travail. Les organismes communautaires sont complémentaires aux services publics parce qu'ils offrent à leurs clients, des services adaptés à leurs besoins, physiquement accessibles, ainsi qu'un accompagnement personnalisé dans un cadre volontaire.

Dans l'esprit de la relation de confiance que nous venons de souligner, un élément est source d'inquiétude. Il s'agit des mécanismes de contrôle qui seront inévitablement mis en place dans une perspective d'obligation. Étant partenaires d'Emploi-Québec, nous serons à notre tour soumis à des procédures de rétro-information, procédures qui rendent notre rôle ambigu. Serons-nous des agents d'aide ou des agents de contrôle?

Les membres de la COCDMO auraient souhaité que le projet de loi définisse clairement les moyens pour soutenir financièrement les personnes tout en établissant des mesures adaptées à leurs besoins d'intégration au marché du travail et à une formation transférable et qualifiante. Pour l'instant, le gouvernement, pour combattre la « dépendance » à l'aide sociale, choisit le désengagement de l'État quant au soutien du revenu et élabore sa stratégie sur « l'agir seul » des personnes. De plus, aucune donnée ne vient appuyer le lien allégué d'une diminution du revenu des personnes et l'entrée dans le marché du travail. **La Coalition est d'avis que le niveau actuel des prestations de l'assistance sociale est, en soit, un élément fortement punitif, qui s'accompagne d'une série de conséquences potentiellement néfastes pour les personnes. Il y a donc des risques évidents d'aggraver la situation**

des personnes touchées advenant une diminution du soutien public du revenu lié à une non-participation à des mesures d'employabilité. En somme, la modification d'approche proposée par le biais d'Objectif Emploi n'a fait l'objet d'aucune étude publique, ne semble basée sur aucune donnée probante et aurait potentiellement des impacts majeurs sur les personnes et les services publics d'emploi, ainsi que nous le démontrerons dans la section suivante.

Des impacts majeurs à prévoir sur les services publics d'emploi

Le gouvernement estime que le programme Objectif Emploi, destiné aux nouveaux prestataires aptes à l'emploi seulement, touchera 17 000 personnes annuellement. De ce nombre :

- 69% est constitué de personnes de moins de 29 ans (entre 7000 et 8000 personnes);
- 38% (6200 personnes) sont issus d'une famille dont l'un, ou des membres sont également prestataires de l'aide sociale.¹⁰

Il y avait, pour l'année 2014-2015, 57 640¹¹ nouveaux participants aux mesures offertes par les services publics d'emploi parmi les prestataires, ce qui comprend autant les services offerts par les CLE et les organismes communautaires de développement de la main-d'œuvre. Si l'on postule, comme le fait le gouvernement, que le programme Objectif Emploi aura un impact sur la participation des prestataires aux mesures, il est à prévoir que les sommes prévues au programme (5 millions de dollars) seront complètement insuffisantes. L'évaluation des impacts exacts peut varier, notamment en fonction du nombre de mesures actives par rapport aux nouvelles participations, en d'autres termes, le nombre de mesures que nécessiteront chaque nouvelle personne, mais quoi qu'il en soit, l'impact en matière de services à offrir aux prestataires sera majeur. Il faut par ailleurs mentionner la concomitance du projet de loi et les impacts déjà ressentis de la réforme de l'assurance-emploi décrétée par le gouvernement fédéral, de même que les deux modifications réglementaires subies par le régime d'aide sociale depuis deux ans.

En plus de possibles situations difficiles pour une partie de leur clientèle, l'intervention des organismes en développement de la main-d'œuvre sera

¹⁰ Données tirées du point de presse du ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 10 novembre 2015

¹¹ Catégorie personnes actives à l'assistance sociale seulement, année : du 1er avril 2014 au 31 mars 2015. Tiré de Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Rapport statistique sur les individus, entreprises et organismes participant aux interventions des Services publics d'emploi, Direction de la statistique et de l'information de gestion, juillet 2015, p. 2

affectée par l'instauration d'Objectif Emploi sous d'autres aspects. Ainsi, on peut déjà envisager, de la part des personnes touchées, une augmentation significative des appels aux services publics d'emplois, visant surtout une demande de recours aux mesures de plus longue durée. On peut aussi présumer qu'à l'instar du phénomène constaté lors de la dernière réforme de l'assurance-emploi, nos organismes soient confrontés au phénomène des « fausses participations ». Les fausses participations dont il est ici question réfèrent, par exemple, à la possibilité qu'auront les participants au programme de se soustraire à l'obligation d'intégrer un emploi en s'inscrivant à un programme de recherche d'emploi. Cela pourrait donc conduire les organismes communautaires à atteindre avec plus de difficultés leurs cibles de placement, en raison du manque de motivation des participants contraints et également en raison de la baisse de qualité du service pour les autres participants. Inévitablement, on risque donc que les personnes ayant le plus besoin des services publics d'emplois (faiblement qualifiées, à risque de chômage prolongé) se trouvent désavantagées.

De plus, l'implantation de l'obligation de participation se produira au moment de l'inévitable période de transition entre Emploi-Québec et la nouvelle structure qui sera déployée au cours des prochains mois. Ainsi, au plan organisationnel, nous croyons que ces défis sont déjà énormes et exigeront des efforts de tous les instants. Dans le cadre de cette période de transition, comment les services publics d'emplois pourront-ils offrir aux nouveaux prestataires, visés par l'obligation, les places requises dans des parcours d'insertion vers l'emploi sans priver les autres clientèles de l'accessibilité aux mesures actives?

En ce qui concerne les effectifs, nous ne voyons pas non plus comment les ressources gouvernementales actuelles pourront gérer des parcours obligatoires. Depuis quatre ans, selon le Syndicat de la fonction publique du Québec, 359 postes d'agents d'aide socioéconomiques ont été abolis. Les ressources actuelles suffisent à peine à la tâche, les groupes communautaires comme les nôtres fonctionnent déjà au maximum de leur capacité, particulièrement pour les groupes opérant des mesures destinées aux personnes très éloignées du marché du travail. De même, quelle garantie avons-nous quant au maintien de l'expertise des agents au sein de la nouvelle structure qui ne sera plus uniquement dédiée à l'emploi?

Au niveau des opérations, les conditions de réussite d'un parcours d'insertion vers l'emploi reposent sur la complémentarité et le partenariat entre les ressources du secteur communautaire de développement de la main-d'œuvre et

les services publics (centres locaux d'emploi, institutions scolaires, etc.). Les clients inscrits dans un parcours doivent se déplacer d'une ressource à l'autre et ce déplacement doit être bien orchestré pour réussir. De la transition entre Emploi-Québec et la nouvelle structure de livraison de service, il reste beaucoup d'aspects à définir et à organiser pour que le parcours devienne réalité. La réforme de la sécurité du revenu doit s'intégrer à celle des services publics d'emploi et non l'inverse. Il faut se donner du temps pour réaliser cette intégration, ainsi que pour évaluer toutes les étapes de cette réorganisation majeure.

Des catégories sources d'inéquités

Les mesures actives sont des éléments indispensables d'un parcours d'insertion de qualité, puisqu'elles serviront à améliorer les compétences des prestataires de l'aide sociale qui s'en prévaudront. Nous désirons par ailleurs nous inscrire en faux par rapport à la tendance visant à catégoriser les services et mesures reçus par les personnes sur la base de leur statut quant au soutien public du revenu. Nous croyons que cette approche ne se fait pas sans risque : le fameux critère des populations à risque, des prestataires ayant des contraintes à l'emploi, des prestataires sans contrainte sévère à l'emploi, etc. font en sorte d'éloigner l'action du gouvernement en matière de sécurité du revenu du principe de l'universalité. Cette catégorisation des clientèles potentielles inquiète les membres de la COCDMO, car elle risque d'aboutir sur un non-respect des droits des personnes. Nos membres prônent plutôt une approche globale, qui tient compte des besoins de chaque personne, approche qui est d'ailleurs reconnue, notamment par Emploi-Québec, comme une condition de réussite essentielle dans les démarches des individus en processus d'orientation ou d'insertion au marché du travail. Or, le programme Objectif Emploi, avec sa prime à la participation, ajoute potentiellement une nouvelle inéquité entre les différentes catégories de personnes bénéficiant du soutien public du revenu.

Nos préoccupations s'accompagnent également d'une série de questions découlant de l'absence de plusieurs éléments cruciaux du projet de loi. Par exemple, comment seront traités les revenus d'emplois en cours de participation à Objectif Emploi? Est-ce que les mêmes barèmes que ceux de l'aide sociale seront appliqués? Si c'est bien le cas, il est à craindre que l'effet incitatif au travail soit fortement diminué, puisque les participants seront limités à 200\$ de revenus par mois, avant l'imposition de pénalités, ce qui correspond à moins de 5 heures de travail par semaine au salaire minimum. Et dans le cas contraire, comment justifier une telle inéquité avec les prestataires actuels de l'aide

sociale? De même, il conviendra d'éclaircir rapidement les conditions de maintien en emploi pour les participants d'Objectif Emploi, afin d'éviter des situations potentiellement tragiques. Pensons à une personne victime de harcèlement au travail, pourra-t-elle quitter son emploi sans craindre de pénalités financières? La durée de participation aux mesures est également à préciser, puisqu'il est fort probable que certaines personnes nécessitent, en fonction de leur situation, plus de 24 mois de participation.

Oui au parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi

À titre d'organismes communautaires œuvrant pour le développement de la main-d'œuvre, l'idée d'offrir systématiquement à tous les prestataires de la sécurité du revenu un parcours individualisé vers l'emploi nous semble tout à fait pertinente. La plupart des personnes mises à l'écart de la vie active ont besoin d'aide pour s'en sortir. Nous sommes bien placés pour le savoir puisque nous intervenons avec une approche individualisée auprès des personnes éloignées du marché du travail depuis plus de trente ans.

La notion de « parcours d'insertion » a été instaurée au tournant des années 2000, lors de la mise en place des services et mesures d'Emploi-Québec. Celles-ci doivent faciliter l'accès des prestataires de la sécurité du revenu à la formation qualifiante, à la formation préparatoire à l'emploi et à des expériences de stage et d'emploi. Ces mesures sont des éléments essentiels à toute démarche vers l'emploi, compte tenu des besoins de formation criants chez ces populations. Au Québec, nous avons l'avantage de bénéficier d'une grande variété d'activités de développement de la main-d'œuvre accessibles à tous les sans-emploi. Nous pensons aux organismes membres de notre Coalition qui offrent des services spécialisés à des clientèles cibles et aux personnes sans emploi. **La Coalition estime donc qu'il est possible de s'appuyer sur ces aspects positifs afin d'accroître le potentiel de ce programme : l'objectif à atteindre serait non seulement de le rendre plus efficace, mais d'en faire un outil de développement des compétences pour toute la population du Québec. Nous croyons en effet que ce programme porte les germes d'une action globale que le gouvernement du Québec pourrait mener, au cours des prochaines années, afin de répondre avec rapidité et souplesse aux besoins de main-d'œuvre du marché du travail.**

Les conditions de réussite d'Objectif Emploi

Participation volontaire

Les organismes membres de la Coalition réproouvent l'obligation de participation à des mesures d'employabilité. Nous sommes contre le principe d'obliger les nouveaux prestataires de la sécurité du revenu à participer à des parcours d'insertion vers l'emploi. Pourquoi les mettre dans une classe à part, en les forçant à un parcours obligatoire? Le projet de loi risque de créer une impression chez les participants que les mesures de formation et d'insertion en emploi sont une « punition » et non une possibilité positive d'amélioration de leur situation, une soumission aux mesures plutôt qu'un engagement sincère dans celles-ci. Il est donc impératif, pour assurer le succès d'Objectif Emploi, que la participation y soit volontaire.

Revenu minimal décent et garanti

La principale condition de réussite d'un parcours d'insertion est la levée des obstacles à la réalisation de ce parcours. Les personnes en démarche d'insertion socioprofessionnelle sont avant tout préoccupées par leur situation financière. La levée des obstacles signifie l'assurance d'un revenu décent et la mise en place de mécanismes facilitant ce parcours menant vers l'emploi.

Les prestataires de la sécurité du revenu ont subi plus que d'autres l'impact négatif des hausses tarifaires et ont vu leur revenu disponible diminuer durant ces dernières années. Actuellement, les faibles revenus de prestations font partie des obstacles à un parcours d'insertion vers l'emploi, et cela, même si une allocation de participation est ajoutée à une prestation de base. Cette dernière peut avoir été réduite pour de multiples raisons. Cette question soulève un enjeu majeur de cette réforme. Nous tenons à rappeler ici l'avis du Comité consultatif de lutte à la pauvreté :

« De nombreux témoignages ont confirmé qu'un revenu insuffisant pour vivre décemment est sans conteste un des obstacles majeurs à l'intégration en emploi et même, à l'intégration sociale tout court. Il apparaît important de réfuter un préjugé assez courant chez divers acteurs de la société à l'effet qu'un soutien financier trop généreux inciterait les personnes à demeurer à l'aide sociale. Les statistiques officielles sur les sorties de cette aide démontrent exactement le contraire : on observe que des groupes de la population qui ont le plus bénéficié d'une amélioration de leur revenu, par exemple les familles monoparentales, sont

les plus susceptibles de quitter l'aide sociale grâce à la politique familiale qui continue de les soutenir financièrement même par la suite.^{12»}

Notre expérience terrain démontre qu'un soutien du revenu minimal et garanti sans tracasseries est un élément essentiel du processus devant mener les individus de l'aide sociale à un emploi décent ou une mesure de formation.

Mesures adaptées et disponibles

La rhétorique du gouvernement en est une de réciprocité de l'effort demandé et consenti¹³. Or, même si l'effort financier est présent, on ne peut affirmer que toutes les personnes prestataires reçoivent les services dont ils ont besoin à l'heure actuelle. Il faudrait éviter, par ailleurs, de pénaliser des personnes victimes des lacunes d'autres systèmes d'assurance sociale, comme l'assurance-emploi. Ainsi, selon les données du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 45,2 % de l'ensemble des ménages nouvellement admis en novembre 2015 l'ont été en raison de la fin de leurs prestations d'assurance-emploi, de la perte de leur emploi sans droit à ces allocations, ou de prestations d'assurance-emploi insuffisantes¹⁴. Bien que ces données comprennent à la fois des ménages nouveaux demandeurs et des ménages effectuant un retour à l'aide sociale, il est fort probable que la situation ne soit pas fondamentalement différente pour les primodemandeurs des autres. En fait, si on analyse les données relatives aux entrées à l'aide sociale au cours des dix dernières années, on se rend compte que bon an mal an, au moins un tiers des nouveaux ménages admis à recevoir de l'aide l'a été pour de tels motifs¹⁵. Ceci rend bien compte des effets pervers des modifications successives aux règles d'admissibilité à l'assurance-emploi qui ont eu pour effet d'en restreindre l'accès. Ainsi, alors que, jusqu'au début des années 1990, près de 85 % des chômeuses et chômeurs touchaient des prestations¹⁶, en 2012, le ratio prestataires-chômeurs s'établissait à 38,8 %¹⁷, soit le plus faible depuis le début du siècle.

¹² Comité consultatif de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, *L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever*, 2015, p.52

¹³ Citation du Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

¹⁴ Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale*, Direction de la statistique et de l'information de gestion, janvier 2016

¹⁵ Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Rapports statistiques sur la clientèle des programmes d'assistance sociale*, septembre 2004 à novembre 2014

¹⁶ Guillaume Bourgault-Côté, « Assurance emploi, Un régime de moins en moins accessible, À peine 38,8 % des chômeurs ont pu recevoir des prestations en 2012-2013 », *Le Devoir*, 7 mai 2014.

¹⁷ Emploi et Développement Social Canada, *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2012-2013*, chapitre 2.

Il serait donc approprié que de nouvelles exigences aux prestataires soient accompagnées d'un engagement, d'une garantie de services de la part de l'État, à l'instar de l'approche employée lors du Pacte pour l'emploi en 2008-2009. Il convient également de s'interroger sur les résultats obtenus par les mesures actuelles. Selon le dernier rapport annuel d'Emploi-Québec, le taux d'emploi de la clientèle des programmes d'aide sociale ayant bénéficié d'une intervention des services publics d'emploi en 2014-2015 était de 41 %. Il s'agissait de participants volontaires qu'on n'avait aucunement contraints ou menacés de pénalités. Année après année, ce taux ne dépasse pas les 50 %. Comment expliquer cette situation? Pourrait-on pointer l'adéquation aux besoins des mesures offertes, le manque d'ouverture du marché du travail ou encore le manque d'opportunités d'emploi? **Plutôt que de punir davantage les personnes laissées de côté par des politiques de soutien du revenu et d'insertion en emploi défailtantes, il conviendrait de bonifier d'abord ces politiques.**

En théorie, l'offre de service d'Emploi-Québec permettrait pour l'essentiel de répondre avec qualité aux besoins des personnes. Or, il faut constater que d'une part les bénéficiaires n'ont pas tous accès ou ne reçoivent pas tous les services dont ils ont besoin, et d'autre part, d'une région à l'autre, les bénéficiaires ne sont pas tous dans une position équitable même si l'on tient compte des contextes locaux du marché du travail. La souplesse préconisée au niveau national et par les organismes communautaires n'est pas effective selon les régions. On peut également se demander comment s'opèrent les mécanismes d'attribution budgétaires afin d'évaluer si l'on répond bien aux besoins des personnes. À ce sujet, on peut prendre l'exemple de la *Mesure de formation de la main-d'œuvre (MFOR) type coordonné*¹⁸. Une étude menée il y a quelques années soulignait les résultats particulièrement intéressants de cette mesure en matière d'insertion en emploi. Le fait d'y participer a eu des effets bénéfiques majeurs sur des prestataires de l'assistance-emploi. Que ce soit pour la présence en emploi, l'intégration dans un nouvel emploi, le temps passé en emploi, le nombre d'heures de travail ou la rémunération, les participants s'en tirent mieux. De plus, ces effets perdurent au moins deux ans, en moyenne, après la participation. Malgré une telle réussite, cette mesure est aujourd'hui soit absente de certaines régions ou son enveloppe se voit fortement diminuée.

En 2012, la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre a présenté un avis, intitulé *Les services et mesures d'Emploi-*

¹⁸ SOM, Étude des effets des mesures actives offertes aux individus par Emploi-Québec – rapport d'évaluation, Présenté à la Direction de l'évaluation, ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille du Québec. Décembre 2003

Québec : proposition d'une optimisation au bénéfice de tous et toutes. Ce document reprenait le résultat de plusieurs travaux et études appuyées sur une longue et forte expérience terrain de l'utilisation des mesures et services d'emploi auprès des individus en recherche d'emploi. Sans réformer de fond en comble les structures administratives actuelles, nous sommes d'avis que les recommandations de cet avis seraient à même de produire les résultats suivants:

- . Mieux répondre aux besoins des personnes en quête d'intégration dans le marché de l'emploi et ainsi améliorer leur insertion sur le marché du travail;
- . Diminuer le risque de « perdre » des personnes dans les démarches d'inscription aux services et mesures d'Emploi-Québec;
- . Réduire les processus administratifs pour augmenter significativement la qualité des interventions réalisées auprès des personnes, ainsi que la gestion de leur parcours;
- . Favoriser la participation active au marché du travail et l'emploi du plus grand nombre de personnes;
- . Développer, bonifier et maintenir les relations entre les différents partenaires concernés;
- . Assurer et accroître des services novateurs et ajustés aux réalités locales et aux besoins des personnes;
- . Augmenter les opportunités de stage d'intégration et de formation;
- . Appuyer le travail des employeurs dans l'intégration de nouveaux employés;
- . Augmenter les taux de rétention, donc l'insertion durable en emploi;
- . Diminuer la participation répétitive des personnes à de nouvelles mesures et services d'Emploi-Québec, tout en augmentant les économies opérées par les prestations d'assurance-emploi non versées;
- . Maintenir et augmenter le taux d'efficacité des mesures et services d'Emploi-Québec

Tenant compte de ces gains possibles, nous souhaitons rappeler que globalement, l'offre de services d'Emploi-Québec ne fonctionne pas en silo, et les mesures et services aux individus directement offerts par l'agence Emploi-Québec, ceux offerts par les organismes dédiés au développement de l'employabilité de même que les mesures et services aux entreprises sont intrinsèquement reliés.

Recommandations

Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, l'ensemble des personnes désireuses de travailler devra être mis à contribution. C'est pourquoi la Coalition appuie, bien qu'avec réserves, l'idée générale du programme Objectif Emploi, qui devrait être conçu et administré comme une contribution importante d'Emploi-Québec et de ses partenaires à l'atteinte d'un meilleur équilibre entre la formation des personnes, leurs capacités et les emplois disponibles. En tenant compte des conditions de réussite énoncées ci-haut, nous croyons que ce programme aurait le potentiel d'augmenter significativement la performance économique et sociale du Québec.

1- Ainsi, pour miser en toute équité sur l'adéquation formation-emploi, il est impératif que l'offre de formation et les services d'emploi qui y sont rattachés soient accessibles tant aux travailleurs en emploi que sans emploi, et ce, peu importe leur statut de soutien public du revenu. Il convient également de favoriser les passerelles entre le milieu communautaire, celui de l'éducation et des entreprises pour développer et maintenir des projets de formation spécifiquement adaptés à des personnes plus éloignées du marché du travail, en leur donnant accès rapidement à un emploi, de façon à combler des besoins pressants de main-d'œuvre des entreprises.

2- De plus, afin d'améliorer grandement le fonctionnement et l'efficacité des mesures et services d'Emploi-Québec et la contribution de ceux-ci vers une meilleure adéquation formation-emploi, la Coalition propose la reprise rapide des travaux visant la mise en œuvre des recommandations contenues dans l'avis *Les services et mesures d'Emploi-Québec : proposition d'une optimisation au bénéfice de tous et toutes*.

Commentaires sur l'article 15 - Abolition administrative d'Emploi-Québec

Impacts potentiels sur le partenariat avec les ressources externes

La Coalition est fortement préoccupée de la disparition administrative d'Emploi-Québec prévue par le projet de loi 70. Selon les informations disponibles, il s'agirait simplement de préparer la transition administrative vers « Services Québec », en cours d'élaboration. Ainsi, cette dissolution ne signifierait pas que les unités, services et mesures d'Emploi-Québec cesseraient d'exister, mais plutôt que ces éléments seraient rapatriés au sein du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. En tant que partenaires du marché du travail, mais aussi, partenaires essentiels d'Emploi-Québec dans ses services et mesures, il est pour le moins curieux de n'avoir pas été mieux informés de cette disparition et nous profitons de cette consultation pour soulever un certain nombre d'interrogations.

- Le rôle des régions (Conseils régionaux du marché du travail [CRPMT] et directions régionales du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale) est redéfini par le projet de loi. Le lien CRPMT-directions régionales d'Emploi-Québec est important dans la gouvernance actuelle, qu'en sera-t-il pour la suite? Est-ce que les CRPMT auront la même autorité ou influence sur les directions régionales du MTESS qui devront, en théorie, prendre le relais des directions régionales d'Emploi-Québec abolies? Quel processus de reddition de comptes sera établi? Les directions régionales ont également un rôle central dans l'actualisation du partenariat entre Emploi-Québec et les ressources externes; il faut donc garantir que celles-ci soient pleinement impliquées dans toutes les étapes du processus et non pas simplement informées une fois les décisions prises.
- Peu importe la forme exacte que prendra la nouvelle structure (« ligne d'affaires » au sein de Services-Québec ou structure intégrée au MTESS), il est primordial que celle-ci soit en mesure d'entendre et de répondre aux besoins des partenaires du marché du travail, des entreprises et des individus. La qualité du partenariat avec les ressources externes, essentiel à la réussite et à l'accomplissement de la mission du ministère, est à ce prix.
- En même temps, il est à craindre une diminution de l'accès aux services rendus par les centres locaux d'emploi, à l'instar des années précédentes. Depuis quatre ans, selon le Syndicat de la fonction publique du Québec, 359 postes d'agents d'aide socioéconomiques ont été abolis. Ainsi, quelle garantie avons-nous quant au maintien de l'expertise des agents au sein de la nouvelle structure qui ne sera plus uniquement dédiée à l'emploi?

- Quel est le processus de transition entre Emploi-Québec et la nouvelle structure? De même, quelle garantie avons-nous que les organismes communautaires et leurs représentants seront pleinement impliqués et consultés tout au long de ce processus?
- De multiples stratégies d'intervention différenciées ont été développées au fil des années : jeunes, femmes, personnes handicapées, travailleurs d'expérience, personnes immigrantes, personnes issues des Premières nations et Inuits. Quelle instance sera dorénavant responsable de la prise en compte des besoins particuliers de ces clientèles en regard de l'emploi?

Comme on le voit, les interrogations sont nombreuses. Or, comme mentionné précédemment, les organismes communautaires de développement de la main-d'œuvre comptent pour la moitié des résultats obtenus par les services publics d'emplois. Leur contribution est plus qu'essentielle dans l'implantation et le succès du programme Objectif-Emploi ; il est donc absolument vital que ceux-ci soient mieux consultés et pris en compte.

Impacts potentiels sur les Ententes Canada-Québec de développement du marché du travail

Également, l'abolition administrative d'Emploi-Québec comme agence autonome aura peut-être des impacts sur les deux ententes majeures liant le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec. Rappelons que ces ententes permettent le transfert de près de 700 millions de dollars du gouvernement fédéral au Québec, afin de financer les mesures et services rendus par Emploi-Québec et ses partenaires. Sans prétendre que nous sommes en mesure de mener une analyse juridique, la Coalition a des interrogations quant à l'exigence potentielle, par le gouvernement fédéral, que le Québec maintienne une agence autonome d'emploi dotée d'une structure administrative distincte du ministère. À ce sujet, l'Entente de mise en œuvre de l'Entente Canada-Québec de développement du marché du travail (1998), comprend des dispositions relatives à la structure de livraison de services (art. 4.1). Il y est mentionné que le Québec livrera les services convenus par le biais de l'agence Emploi-Québec. Toutefois, le Québec peut modifier la structure de livraison de services, en vertu de l'article 4.1.1¹⁹; le Québec doit toutefois aviser son partenaire fédéral en vertu de l'article 4.1.2, puisqu'une telle modification pourrait avoir des impacts potentiels sur d'autres éléments de l'entente.

¹⁹ Entente de mise en oeuvre Canada-Québec relative au marché du travail, article 4.1.1 : « Le Canada et le Québec conviennent que la structure de livraison de services décrite ci-dessous peut être modifiée, nonobstant la présente entente. »

Une disposition semblable est prévue à l'Entente Canada-Québec sur le marché du travail (2014-2020); celle-ci prévoit par ailleurs que :

« dans l'éventualité où le Québec mettrait en place de nouvelles mesures et services d'emploi et de formation visés par la présente Entente, ceux-ci devront être conformes aux objectifs, aux mesures et aux services d'emploi et de formation du Québec décrits à l'Annexe 1 pour se prévaloir du financement du Canada²⁰ ».

Les dispositions de cette annexe prévoient, notamment, que le Québec doit :

« dans la gestion des mesures et des services d'emploi et de formation, adopter un fonctionnement fondé sur l'implication aux niveaux régional et local, sur des mécanismes d'amélioration continue des mesures et des services dans une perspective d'atteinte de résultats, avec la collaboration des partenaires du marché du travail,²¹ »

De même, l'Annexe 2 de la même entente décrit avec une relative précision le fonctionnement de l'agence Emploi-Québec et de la Commission des partenaires du marché du travail. Il est donc possible que toute modification substantielle de la mission de ces organisations, à l'instar de celles prévues par le projet de loi 70, doive être suivie de modifications aux ententes susnommées, ce qui impliquerait, potentiellement, des négociations avec le gouvernement fédéral.

Commentaires sur les articles 2, 9-12 : Commission des partenaires du marché du travail (CPMT)

Le Québec compte depuis 15 ans sur une structure unique au Canada : la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT). Cette instance nationale de concertation regroupe des représentants des employeurs, de la main-d'œuvre, du milieu de l'enseignement, des organismes communautaires et d'organismes gouvernementaux. Elle a un rôle déterminant et concret dans l'orientation et la mise en œuvre des services publics d'emploi sur le marché du travail. Lors des négociations entourant le renouvellement de l'Entente sur le marché du Travail (EMT) en 2014, la CPMT a été présentée comme un modèle de cogestion partenariale des politiques publiques en matière d'emploi et de formation de la main-d'œuvre. De même, le gouvernement, par ce projet de loi, entend donner à la Commission un rôle stratégique dans l'amélioration du fonctionnement du marché du travail. Or, plusieurs dispositions du projet de loi, bien qu'en accord avec des pratiques établies depuis quelques années, se trouvent à entériner une perte d'autorité formelle de la Commission sur ces mêmes politiques, ce qui ne peut qu'amoindrir la plus-value de ce modèle.

²⁰ Entente Canada-Québec sur le marché du travail, art. 2.4

²¹ Entente Canada-Québec sur le marché du travail, Annexe I, art. 1-viii

Perte d'autonomie administrative

L'article 12 du projet de loi 70 prévoit l'abolition des articles 19 et 20 de la Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail. Ces articles accordaient à la Commission une certaine autonomie dans la gestion de ses ressources administratives et budgétaires. Or, nous considérons que cette autonomie, par les moyens d'action qu'elle conférait à la Commission, est un élément important de son rôle. Sans moyen d'agir autre que celui de « recommander » des actions, des politiques ou des mesures au gouvernement, la Commission perdrait un levier important pour soutenir une meilleure adéquation formation emploi.

Par contre, la Coalition accueille favorablement la volonté gouvernementale d'octroyer à la Commission un pouvoir de recommandation envers les autres ministères susceptibles d'avoir des effets sur l'adéquation formation-emploi (art. 10 et 11). De fait, nous croyons que ce processus gagnerait à être renforcé, peut-être sous la forme d'un tableau de bord, compilé par la Commission, et qui rendrait public l'état d'avancement des différents travaux menés, suite aux recommandations des partenaires du marché du travail, par les ministères concernés aux paragraphes 2° à 5° du troisième alinéa de l'article 21 de la Loi sur le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail.

Perte d'autonomie budgétaire

En mars dernier, sans aucune consultation formelle préalable des partenaires du marché du travail, le gouvernement du Québec annonçait, par la voie de son projet de budget 2015-2016, que le seuil d'assujettissement des entreprises à la Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre (dite « Loi du 1 % ») passait de 1 million de dollars en masse salariale à 2 millions de dollars. Pour compenser l'impact financier de cette décision au Fonds du 1 % (-12 millions de dollars), le gouvernement a du même souffle annoncé un investissement de 17 millions de dollars pour l'année 2015-2016.

La Coalition a accueilli ces orientations budgétaires avec beaucoup de circonspection : bien que l'augmentation du financement gouvernemental dévolu à la formation de la main-d'œuvre soit bienvenue, il est déplorable que celle-ci se soit accompagnée d'une diminution de l'implication des employeurs dans le financement de la formation de la main-d'œuvre. Nous sommes grandement

préoccupés des modalités et de la mise en œuvre des mesures financées. Nous sommes d'avis que la Commission des partenaires du marché du travail est la mieux placée pour définir les paramètres du financement, les modalités de déploiement et les acteurs impliqués dans la formation de la main-d'œuvre au Québec. En ce sens, nous comprenons mal que la Commission se voit imposer par voie budgétaire un type d'action, soit l'adaptation de formations offertes dans le réseau de l'éducation pour y inclure des stages.

Le réseau de l'éducation est, bien entendu, une composante essentielle de l'adéquation formation-emploi, mais il ne peut pas répondre à l'ensemble des besoins en la matière. C'est pourquoi, depuis plus de quinze ans, le Québec a développé tout un ensemble d'acteurs et de modèles de partenariats permettant de combler ces lacunes et visant à mieux arrimer les besoins des personnes, des entreprises et des communautés. Que ce soit par le biais d'un partenariat entre un CSMO, un groupe d'entreprises et une commission scolaire, ou par le développement d'une offre de formation spécifique par une mutuelle de formation en accord avec les entreprises du secteur, il existe une foule de modèles et de projets qui ont tous une chose en commun, c'est qu'ils sont financés par le Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre. Par exemple, mentionnons le projet Formation-Intégration-Travail (FIT), mené par le Réseau des services spécialisés de main-d'œuvre (RSSMO). Il s'agit d'un projet visant la création de cent places de stages rémunérés d'une durée moyenne de 16 semaines. Les stages, selon le poste visé, peuvent durer de 10 à 20 semaines. Chaque entreprise participante reçoit un plan de formation personnalisé, et ce, pour chaque stagiaire. Cinq secteurs d'activités ont été ciblés, soit l'agriculture, la bureautique, la comptabilité, le plastique et le commerce de détail. Le partenariat développé de concert avec les intervenants (comités sectoriels de main-d'œuvre, établissements de formation et réseaux d'entreprises) de chaque secteur permettra d'offrir aux participants une formation spécialisée et reconnue, en plus de l'entraînement à la tâche fourni par l'employeur. **Or, en restreignant la marge de manœuvre de la Commission des partenaires du marché du travail dans la gestion des sommes versées au Fonds, ce sont toutes ces initiatives et projets qui seront menacés, ces acteurs et réseaux fragilisés, avec le risque potentiel d'amplifier davantage le retard québécois en matière de formation de la main-d'œuvre. Nous sommes profondément convaincus qu'il n'est pas dans l'intention du gouvernement de provoquer ces conséquences malheureuses.**

La Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre: pour aller plus loin

Pour la Coalition, la Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre constitue un levier unique de développement de la formation. Bien que les résultats peuvent apparaître modestes aux yeux de certains, nous croyons que les outils développés grâce à la Loi et au Fonds n'ont pas encore atteint leur plein potentiel. Mentionnons, par exemple, le Cadre de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre. Celui-ci, en développement seulement depuis 2008, a déjà permis à des dizaines de milliers d'entreprises et à près de 50 000 travailleurs de faire reconnaître et d'améliorer leurs compétences. Le développement d'outils tels que les programmes d'apprentissage en milieu de travail (PAMT) est également à porter au crédit de la Loi et du Fonds. Pour l'année 2013-2014, ce sont près de 13 000 travailleurs qui ont eu accès à une formation véritablement qualifiante.

La Loi a eu un impact important sur l'organisation de la formation de la main-d'œuvre. Il est certain, selon nous, que la diminution de la portée de celle-ci aurait pour effet de réduire drastiquement l'offre et à terme, la formation de la main-d'œuvre au Québec. Le remplacement de milliers d'heures de formation structurées et reconnues, au bénéfice de milliers de travailleurs et d'entreprises, par de la simple formation « sur le tas », en entreprise, ne nous paraît pas intéressant ni respectueux des recommandations de l'OCDE en la matière. Nous croyons qu'il ne s'agit pas là d'un effet souhaitable, compte tenu, de surcroît, que les sommes perçues et versées au Fonds ne pèsent pas au budget de l'État.

Recommandations

Nous reconnaissons la volonté gouvernementale d'octroyer aux partenaires du marché du travail un rôle plus important dans les actions à entreprendre pour améliorer l'adéquation formation emploi. Toutefois, les éléments mentionnés ci-haut risquent de compromettre grandement la concrétisation de cette volonté.

3- Dans l'éventualité où le gouvernement du Québec maintiendrait sa volonté de ne pas impliquer financièrement davantage d'employeurs via un assujettissement au « Fonds du 1% », que le budget 2016-2017 annonce le retrait des conditions associées au financement gouvernemental des programmes et mesures de la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT).

4- Également, afin de renforcer davantage le rôle de reddition de comptes de la CPMT en matière d'adéquation formation-emploi, prévu à l'article 11, que les résultats et les progrès enregistrés en la matière soient rendus publics, sous la forme d'un tableau de bord.

Pour renforcer l'adéquation formation-emploi au-delà du projet de loi 70

Dans cette section, la Coalition entend présenter quelques éléments visant à mieux répondre à l'objectif du projet de loi 70, soit d'améliorer l'adéquation formation-emploi. À l'instar du gouvernement, les organismes en employabilité constatent aussi des inadéquations entre les compétences des personnes et les besoins du marché du travail. Ces inadéquations dépassent, dans certains cas, la simple question du « savoir-faire » et englobent le « savoir-être ». Ce sont là des défis préoccupants, mais nous considérons que le Québec a des atouts dans son jeu.

Le problème de l'inadéquation entre les compétences et les qualifications d'une partie de la main-d'œuvre et les exigences des emplois dans les entreprises est une des causes de déséquilibre sur le marché du travail. Nous sommes d'avis qu'il faudrait davantage d'interventions en amont, auprès des entreprises directement, pour valider leurs besoins réels en matière de formation de leur main-d'œuvre actuelle et future. Ces interventions, avec suivi et

accompagnement, sont également nécessaires pour intégrer les personnes éloignées du marché du travail en entreprise. Par exemple, l'un de nos regroupements membres, le Regroupement québécois des organismes pour le développement de l'employabilité, en partenariat avec le comité sectoriel des technologies de l'information, a développé le projet IntégraTion, visant à embaucher, former et intégrer de manière durable en emploi 100 professionnels immigrants formés à l'étranger, dans le secteur des TI. Voilà le genre d'initiatives porteuses que développent nos organisations, grâce au financement de la Commission des partenaires du marché du travail, notamment.

De plus, certains métiers sont encore victimes de préjugés chez les jeunes, d'autres ne sont pas valorisés chez les femmes, car trop souvent considérés comme des secteurs exclusivement masculins et pourtant reconnus comme des métiers à valeur ajoutée. Si le Québec veut pouvoir compter sur les compétences de toutes les personnes en âge et en condition de travailler, donc autant les hommes que les femmes, il importe de consentir les efforts nécessaires pour que ces dernières soient mieux positionnées dans ce type d'emploi. De ce fait, il est indispensable de faire la promotion des filières, métiers et professions d'avenir auprès des filles et des femmes, lors de leur orientation professionnelle. Quant aux personnes qui combinent plusieurs facteurs défavorables, il est nécessaire d'aller plus loin. C'est ce que fait le Centre d'orientation et de formation pour les femmes en recherche d'emploi (COFFRE), avec sa formation sur mesure en installation et réparation de matériel de communication, pour les femmes en situation de précarité. Élaborée en 1998 en collaboration avec Emploi-Québec, cette formation permet aux participantes d'accroître leur niveau de scolarité et d'employabilité et ainsi accéder à des métiers d'avenir. Avec un taux de placement de plus de 80 %, plusieurs finissantes ont décroché des emplois dans de grandes entreprises telles qu'Hydro-Québec, Prestige Telecom et Westower, pour occuper des postes de technicienne en téléphonie ou technicienne en câblage structuré, par exemple.

Les nombreuses initiatives menées à travers le Québec, qu'elles soient issues du secteur de l'éducation, de l'employabilité ou des entreprises, visant à arrimer compétences, formation et emploi montrent que les différents acteurs impliqués sont désireux et capables de faire plus, et mieux.

Une culture de formation continue à renforcer

Le défi de formation de la main-d'oeuvre auquel est confronté le Québec a fait l'objet de nombreux débats depuis plusieurs années et constitue une orientation importante de la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue adoptée en 2002. De manière générale, il y a un grand nombre de personnes qui vivent une situation de faible niveau de formation. Rappelons que lors de la mise en place de la Politique, un des objectifs était d'augmenter de façon importante le niveau de formation, de tous types, de la population québécoise. Après plus de dix ans, on constate des avancées dans la mise en œuvre de moyens, en particulier pour les personnes sans emploi. Toutefois, nous sommes d'avis que les avancées sont trop modestes par rapport aux besoins et que les moyens d'accompagnement pour faciliter la réussite sont insuffisants, par exemple, le soutien pédagogique, le soutien financier, la souplesse dans l'accès à la formation, etc.

De plus, dans le dernier rapport quinquennal de l'application de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre, il est mis en lumière le faible volume d'activités d'alphabétisation ou de formation de base réalisées dans le cadre de la Loi. Le rapport s'inquiète du fait que celles-ci soient au dernier rang des activités de formation réalisées. Il pourrait être opportun de soutenir davantage les projets menés en partenariat entre les organismes en employabilité, les entreprises et les milieux de l'éducation visant spécifiquement le développement des compétences de base. Par exemple, Intégration Jeunesse du Québec offre depuis 1985 des programmes d'apprentissage selon le concept d'alternances études-travail. Il s'agit de formations de courte durée qui visent l'obtention et le maintien en emploi d'un candidat pour un poste spécifique, déterminé par l'entreprise partenaire. Les personnes visées sont des travailleurs sans emploi, sans expérience, désireux d'obtenir un emploi qualifiant dans un secteur donné. De 1985 à ce jour, plus de 150 programmes de formation en alternance études-travail ont été réalisés dans plus de 20 métiers différents auprès de plus de 2 800 personnes. Les taux de placement en emploi sont de plus de 80%. Plusieurs finissants occupent aujourd'hui des postes de responsabilité dans leur domaine.

Ainsi, la Coalition est d'avis qu'il y a encore de grands obstacles, très concrets, nuisant au développement d'une culture de formation continue. Nous croyons qu'il faut s'attaquer résolument au déficit de formation de la main-d'œuvre québécoise. Par exemple, comment soutenir les travailleurs en situation de pauvreté, sous-employés ou mal employés dans des

emplois qui ne correspondent pas à leurs compétences pour diverses raisons? Il est trop facile de blâmer les individus, qu'ils soient travailleurs ou sans-emploi, de ne pas en faire suffisamment, quand on attend depuis 2007 le simple renouvellement du plan d'action interministériel en éducation des adultes et en formation continue de la part du gouvernement.

Recommandation

5- Les derniers bilans réalisés en 2007 et en 2014 valident les fondements de la Politique. Si nous voulons obtenir rapidement des résultats concrets en matière d'adéquation formation-emploi, il est important de ne pas refaire tout le travail déjà réalisé, mais le poursuivre dans le cadre d'un plan d'action actualisé, prenant en compte les recommandations et constats déjà convenus. Nous devons donc rappeler toute la pertinence de l'adoption rapide d'un nouveau plan d'action interministériel en éducation des adultes et en formation continue.

Pour une meilleure gouvernance

Le forum sur l'adéquation formation-emploi convoqué par le gouvernement du Québec en juin 2011 a identifié plusieurs pistes porteuses visant l'amélioration de la gouvernance de l'adéquation formation-emploi. Malheureusement, force est d'admettre que peu de progrès a été accompli et que l'ensemble du système demeure d'une complexité propre à susciter de nombreux dédoublements et de nombreuses inefficacités. Il demeure plusieurs problèmes fondamentaux dans la gouvernance de l'adéquation formation-emploi :

- Le manque de transparence des qualifications, ce qui induit une difficulté d'estimation de la valeur relative des diplômes et certifications.
- La difficulté de reconnaissance des multiples certifications existantes, principalement criant en ce qui concerne la RCMO et la RAC, qui n'ont que peu ou pas d'équivalences mutuelles.
- L'offre de formation qui ne favorise pas les parcours continus.

Ces éléments sont tirés d'un article récent de l'Observatoire Compétences-Emploi, prônant l'adoption, pour le Québec, d'un cadre national de compétences.²² Sans nous prononcer sur cette solution en particulier, nous croyons que le diagnostic est juste et qu'il appelle à une action déterminée et réfléchie, bien au-delà des timides avancées obtenues depuis 2011.

²² OCE, Hart, Sylvie-Ann. (2014) *Un cadre national de qualifications au Québec pour une meilleure adéquation formation – emploi*. [Observatoire Compétences-Emplois](#)

Conclusion

En somme, les membres de la COCDMO auraient souhaité que le projet de loi 70 définisse clairement les moyens pour soutenir financièrement les personnes tout en établissant des mesures adaptées à leurs besoins d'intégration au marché du travail et à une formation transférable et qualifiante. Pour l'instant, le gouvernement, pour combattre la « dépendance » à l'aide sociale, choisit le désengagement de l'État quant au soutien du revenu et élabore sa stratégie sur « l'agir seul » des personnes. De plus, aucune donnée ne vient appuyer le lien allégué d'une diminution du revenu des personnes et l'entrée dans le marché du travail. Il y a donc des risques évidents d'aggraver la situation des personnes touchées advenant une diminution du soutien public du revenu lié à une non-participation à des mesures d'employabilité. Au final, la modification d'approche proposée par le biais d'Objectif Emploi n'a fait l'objet d'aucune étude publique, ne semble basée sur aucune donnée probante et aurait potentiellement des impacts majeurs sur les personnes et les services publics d'emploi.

Également, mentionnons que les partenaires du marché du travail, particulièrement ceux du milieu de l'éducation, réclament depuis plusieurs années une nouvelle mouture du plan d'action en éducation des adultes et formation continue, puisque le précédent 2002. Ce plan, qui interpelle notamment à la fois les milieux de l'éducation, de la formation de la main-d'œuvre et de l'alphabétisation, aurait le potentiel d'être une réponse cohérente, intégrée du gouvernement à l'enjeu de l'adéquation formation-emploi. Cela aurait été certainement préférable à une nouvelle intervention à la pièce.

Rappel des recommandations

1- Il est impératif que l'offre de formation et les services d'emploi qui y sont rattachés soient accessibles tant aux travailleurs en emploi que sans emploi, et ce, peu importe leur statut de soutien public du revenu. Il convient également de favoriser les passerelles entre le milieu communautaire, celui de l'éducation et des entreprises pour développer et maintenir des projets de formation spécifiquement adaptés à des personnes plus éloignées du marché du travail, en leur donnant accès rapidement à un emploi, de façon à combler des besoins pressants de main-d'œuvre des entreprises.

2- Afin d'améliorer grandement le fonctionnement et l'efficacité des mesures et services d'Emploi-Québec et la contribution de ceux-ci vers une meilleure adéquation formation-emploi, la Coalition propose la reprise rapide des travaux visant la mise en œuvre des recommandations contenues dans l'avis *Les services et mesures d'Emploi-Québec : proposition d'une optimisation au bénéfice de tous et toutes*.

3- Dans l'éventualité où le gouvernement du Québec maintiendrait sa volonté de ne pas impliquer financièrement davantage d'employeurs via un assujettissement au « Fonds du 1% », que le budget 2016-2017 annonce le retrait des conditions associées au financement gouvernemental des programmes et mesures de la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT).

4- Afin de renforcer davantage le rôle de reddition de comptes de la CPMT en matière d'adéquation formation-emploi, prévu à l'article 11, que les résultats et les progrès enregistrés en la matière soient rendus publics, sous la forme d'un tableau de bord.

5- Nous devons rappeler toute la pertinence de l'adoption rapide d'un nouveau plan d'action interministériel en éducation des adultes et en formation continue.

Liste des membres nationaux de la Coalition

Association québécoise des centres d'intervention en dépendance (AQCID)

Chantier de l'économie sociale

Collectif des entreprises d'insertion du Québec (CEIQ)

Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT)

Institut de coopération pour l'éducation des adultes (ICÉA)

Regroupement des corporations de développement économique communautaire (RCDEC)

Regroupement des organismes spécialisés pour l'emploi des personnes handicapées (ROSEPH)

Regroupement québécois des organismes pour le développement de l'employabilité (RQuODE)

Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec (RCJEQ)

Réseau des services spécialisés de main-d'œuvre (RSSMO)

Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI)

