



Pour une véritable stratégie de prévention de la pauvreté par l'insertion durable à l'emploi

Avis du **Collectif autonome des Carrefour jeunesse emploi du Québec** concernant 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, et prévoyant l'instauration du Programme Objectif Emploi

27 janvier 2016

Introduction

C'est avec le souci de contribuer constructivement à la mise en place des politiques les plus efficaces et les plus justes en matière d'intégration des jeunes à l'emploi que le Collectif autonome des Carrefour jeunesse emploi du Québec a préparé cet avis concernant 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*, et plus particulièrement l'instauration du Programme objectif emploi prévue au chapitre V de ce projet de loi.

Tel qu'énoncé dans le projet de loi, le Programme objectif emploi vise à « offrir aux personnes qui y participent un accompagnement personnalisé en vue d'une intégration en emploi. » Selon l'évaluation du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, la majorité (60 %) des personnes visées par le Programme objectif emploi -- les premiers demandeurs de prestations d'aide sociale -- seront âgées entre 18 et 29 ans.

Les carrefours jeunesse-emploi, présents dans 110 communautés couvrant toutes les régions du Québec, ont une expertise reconnue en matière de développement de l'employabilité et d'intégration au travail de cette clientèle. L'accompagnement personnalisé des jeunes adultes en vue d'une intégration à l'emploi est au cœur du modèle des CJE.

Fortes d'une expérience de plus de 20 ans à accompagner les jeunes québécois sur le chemin de l'emploi, nos organisations se présentent comme des partenaires de choix pour soutenir le gouvernement dans l'identification et la mise en place des meilleures mesures visant la jeunesse. Profondément ancré dans son milieu, chacun de nos membres a développé une offre de services diversifiée pour répondre aux besoins spécifiques des jeunes adultes de sa communauté.

Le Collectif autonome des Carrefour jeunesse emploi du Québec est un regroupement de 25 membres, qui a vu le jour en 2006. Nos membres se déploient dans six régions du Québec soit Bas Saint-Laurent Gaspésie, Chaudière-Appalaches, Montérégie, Montréal et Outaouais. Ensemble, nous couvrons des territoires qui totalisent 65 026 km² et un bassin de 556 061 jeunes de 15-34 ans (28 % des jeunes du Québec dans ces âges, selon le recensement de 2011).

Pour une véritable stratégie de prévention de la pauvreté par l'insertion durable à l'emploi

Un sondage récent¹ mené pour le compte de la Fondation Lucie et André Chagnon a démontré que 50 % des québécois considèrent qu'ils sont pauvres ou ont peur de le devenir.

Le même sondage révélait que la majorité des Québécois (61 %) croient que la prévention de la pauvreté est d'abord une responsabilité collective et 67 % considèrent que, collectivement, nous n'en faisons pas assez à ce sujet.

Ce sondage établit clairement que la pauvreté constitue une préoccupation réelle de la population québécoise. C'est donc à travers ce prisme que nous devons analyser les mesures prévues dans le Programme objectif emploi.

Car si ce programme vise au premier chef la réduction du nombre de prestataires d'aide sociale, l'objectif social qui est poursuivi est de réduire la pauvreté en faisant en sorte que le plus grand nombre possible de personnes puissent acquérir leur autonomie financière, brisant ainsi le cercle vicieux de l'aide sociale.

L'emploi comme instrument de prévention de la pauvreté

Les carrefours jeunesse-emploi du Québec constituent un formidable instrument pour agir de façon concrète en prévention de la pauvreté. En effet, il est généralement reconnu que de donner accès à un emploi constitue la manière la plus efficace, la plus durable et la plus productive de sortir quelqu'un de la pauvreté.

Cela est d'autant plus vrai pour les clientèles âgées entre 16 et 35 ans, puisque c'est à cet âge que l'on acquiert les aptitudes et l'expérience nécessaires à la mise en place des conditions qui favoriseront la poursuite d'une carrière stimulante et productive et qui permettront de bien gagner sa vie et celle de sa famille.

Depuis leur création, en 1995, les CJE du Québec ont démontré qu'il était possible, en offrant des services flexibles et adaptés aux réalités du milieu local, d'agir de façon efficace auprès des jeunes pour les soutenir dans l'acquisition de ces

¹ Source : Fondation Lucie et André Chagnon, http://www.fondationchagnon.org/fr/actualites/2015/sondage_aspirations_quebecois_politiques_sociales.aspx

aptitudes et les accompagner sur le chemin de l'emploi. Sans ce soutien qui leur a été offert par les CJE au cours des 20 dernières années, bon nombre de ces jeunes n'auraient eu d'autre option que de devenir prestataires de l'aide sociale.

Une clientèle qui « n'entre pas dans les cases »

Évidemment, tous les jeunes n'ont pas besoin d'avoir recours aux services des CJE pour trouver et garder un emploi qui correspond à leurs qualifications. La majorité des jeunes Québécois, et c'est tant mieux, y parviennent à travers le parcours « régulier » (formation, diplomation, placement).

Selon l'Institut de la statistique du Québec, on dénombre environ 200 000 jeunes de 15 à 29 ans qui ne sont ni en emploi ni aux études. Ce sont ceux qui, justement, ne sont pas parvenus à décrocher un emploi en suivant le parcours régulier. Les causes qui font en sorte que ces jeunes « échappent au système » sont diverses : enjeux de persévérance scolaire, difficultés d'intégration, soutien familial insuffisant, problèmes de santé physique ou mentale, troubles d'adaptation, etc. Les CJE ont développé une véritable expertise pour intervenir auprès de ces clientèles et faire en sorte de les sortir de la pauvreté ou les aider à éviter d'y entrer.

L'importance d'agir en amont des demandes de prestations

Le Programme objectif emploi s'adresse aux premiers demandeurs d'aide sociale. Or, pour prévenir efficacement la pauvreté et réduire le nombre de personnes qui reçoivent de l'aide sociale, notre expérience démontre qu'il faut certes travailler avec les prestataires, mais aussi en amont auprès de tous les jeunes, afin d'éviter que ceux-ci ne se rendent au dépôt d'une première demande.

Les conditions gagnantes découlant de l'expérience des CJE

Les éléments suivants font partie des conditions gagnantes pour qu'une stratégie de prévention de la pauvreté par l'insertion durable à l'emploi soit véritablement efficace.

- **L'accueil universel** de tous les jeunes dans un espace neutre et rassurant, dans lequel les jeunes se reconnaissent, se sentent valorisés et, surtout, non jugés ;
- La **flexibilité** des mesures d'accompagnement et la capacité à **offrir un encadrement personnalisé**. Il est de notre devoir d'adapter les mesures d'aide aux véritables besoins des jeunes plutôt que de demander aux jeunes qu'ils s'adaptent aux conditions des programmes en place ;

- La mise en place de stratégies visant **l'acquisition de compétences préparatoires à l'emploi** comme la ponctualité, l'assiduité, l'alphabétisation, l'acquisition d'expérience, etc. ;
- La capacité d'innover localement en mettant en place des **projets adaptés aux réalités du milieu**, qui diffèrent passablement d'une région à l'autre en raison de facteurs économiques, sociaux ou territoriaux ;
- Le **travail en concertation** avec les autres organismes du milieu, par exemple en matière de santé, de logement, d'intégration culturelle, etc.
- La **mobilisation** des jeunes autour de projets attrayants et stimulants afin de favoriser la participation libre et volontaire des jeunes aux mesures d'intégration à l'emploi.

Notre avis concernant le Programme objectif emploi

À la lumière de ce qui précède, le Collectif autonome des Carrefour jeunesse emploi du Québec **appuie les éléments du Programme objectif emploi** qui visent « à offrir aux personnes qui y participent un accompagnement personnalisé en vue d'une intégration en l'emploi ». Nous sommes en effet d'avis que l'accompagnement personnalisé représente le moyen le plus susceptible d'apporter des résultats positifs, notamment lorsqu'il est question des clientèles vulnérables comme les premiers demandeurs d'aide sociale.

a) Éléments à souligner

Aussi, bien que plusieurs aspects de l'application du programme n'ont pas encore été précisés et seront définis ultérieurement lors de l'adoption de la réglementation spécifique, nous sommes d'avis que **certaines éléments du programme énoncés dans le projet de loi méritent d'être soulignés**, en particulier :

1. L'établissement de la durée de la participation au programme à 12 mois, avec possibilité de prolongation à 24 mois selon les situations particulières des participants. Une telle durée semble tenir compte, d'une manière réaliste, du temps nécessaire pour l'obtention du résultat recherché dans le cadre d'un plan d'intégration à l'emploi.
2. Le désir affirmé, dans le projet de loi, de faire en sorte que les mesures incluses dans le plan d'intégration à l'emploi soient adaptées à la situation du participant.
3. La mise en place de mesures incitatives à la participation, sous la forme d'une allocation à la participation et en permettant le remboursement des dépenses liées à la participation au programme, ce qui est susceptible de stimuler la participation volontaire au programme.

b) Éléments qui soulèvent des inquiétudes

Par ailleurs, d'autres particularités du Programme objectif emploi **soulèvent des inquiétudes importantes** parmi les membres du Collectif autonome des Carrefour jeunesse emploi du Québec. À notre avis, ces particularités, si aucun correctif n'est apporté au projet de loi, risquent de créer davantage de pauvreté et nous paraissent totalement contreproductives eu égard aux objectifs du programme :

1. La modification de la Loi sur l'aide sociale aux personnes et aux familles transforme l'aide de dernier recours en un système qui s'apparente à une politique de « Workfare »

L'approche qui consiste à assortir l'aide sociale à des conditions ou à un parcours obligatoire est inutile et inefficace, dans une perspective d'insertion durable à l'emploi. Il faut plutôt investir dans des mesures d'alphabétisation et d'éducation.

Dans un mémoire présenté au Conseil supérieur de l'éducation en décembre 2011, dans le cadre de la consultation pour l'élaboration du rapport 2012 sur l'état et les besoins de l'éducation, nous affirmions que l'éducation et la formation professionnelles sont des clés essentielles pour décrocher des emplois durables et de qualité, qui sont les principaux facteurs d'une véritable insertion sociale et économique.

Selon un article de Bernard Fortin, publié en 1997 sur la dépendance à l'égard de l'aide sociale², « la scolarité demeure l'un des facteurs les plus importants à long terme dans la lutte contre la dépendance à l'aide. En limitant le risque d'une première participation l'aide, une scolarité accrue prévient la dépendance dynamique à l'aide chez les jeunes. »

2. La mise en place de pénalités financières destinées aux personnes qui refusent de participer aux programmes ou qui ne remplissent pas toutes les obligations découlant de leur plan d'intégration à l'emploi

Selon les déclarations du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, les pénalités devraient toucher à peine 10 % des personnes visées par le projet de loi. Si l'on estime à 17 000 le nombre de jeunes visés, cela signifie qu'environ 1 700 jeunes prestataires d'aide sociale verront leurs prestations réduites.

² « Dépendance à l'égard de l'aide sociale et réforme de la sécurité du revenu », Bernard Fortin, L'Actualité économique, vol. 73, n° 4, 1997, p. 557-573

Or, pour ces jeunes prestataires, déjà parmi les plus pauvres de la société, couper dans les prestations aura des conséquences dramatiques sur leur capacité à se loger, se nourrir et participer activement à la société. L'aide de dernier recours devrait être incompressible. Selon l'organisme ATD Quart Monde, cette aide couvre moins que la moitié des besoins de base³. Il nous apparaît donc inconcevable de la réduire. L'effet démobilisateur de ces pénalités sera important, car un jeune qui verra ses prestations amputées risque de demeurer définitivement en marge par la suite.

S'il est important de prévoir des mesures incitatives à la participation, nous croyons que les sanctions prévues en cas de non-participation, s'il y a lieu, doivent être souples, progressives et offrir une gradation afin de favoriser une meilleure participation et tenir compte des réalités des jeunes visés, souvent décrocheurs ou qui vivent des enjeux particuliers. Elles ne devraient jamais toucher à la prestation de base.

3. L'obligation d'accepter tout emploi convenable

La définition de ce que constitue un emploi convenable sera précisée ultérieurement dans la réglementation. Cependant, sur le principe, nous croyons qu'il est risqué d'obliger les participants à accepter tout emploi. La distance avec le lieu de résidence est un élément extrêmement sensible, car le risque de couper les participants de leurs liens familiaux et sociaux en les forçant à quitter leur milieu peut accentuer leur situation de pauvreté en les privant d'un recours à l'entraide offerte par leurs réseaux naturels.

4. Le ton et la teneur de la réglementation à venir

Tel que mentionné précédemment, plusieurs modalités d'application du programme restent à être définies dans la réglementation à venir. Quel sera le ton de cette réglementation ? Permettra-t-elle une flexibilité suffisante pour adapter les mesures et l'aide offerte aux situations particulières des participants ? L'évaluation de la participation au programme pourra-t-elle tenir réellement compte des apprentissages et des différents parcours ? Malheureusement, contrairement au projet de loi qui est soumis à un processus parlementaire, le ministre dispose d'une grande discrétion dans la mise en place de la réglementation et n'a pas l'obligation de consulter le milieu.

³ Source : ATD Quart Monde, <http://www.atdquartmonde.ca/idee-fausse-2-on-vit-bien-sur-le-bs/>

5. La capacité du marché du travail à accueillir les participants du Programme objectif emploi

Les jeunes qui demandent des prestations d'aide sociale ont en général des conditions préexistantes qui limitent leur capacité à obtenir et conserver un emploi. Qu'il s'agisse d'enjeux d'intégration sociale, d'alphabétisation, ou d'aptitudes sociales comme la ponctualité et l'assiduité, pour ne nommer que ceux-ci, il n'en demeure pas moins que ces jeunes posent des défis particuliers d'intégration à l'emploi et il faut s'assurer que le marché est prêt à les accueillir. Il est donc essentiel de prévoir des mesures visant à aider les employeurs à intégrer les participants dans leur milieu de travail.

6. Le fait que seuls les premiers demandeurs d'aide sociale devront obligatoirement participer au programme constitue une forme de discrimination systémique

En faisant en sorte que le Programme objectif emploi ne s'adresse qu'aux premiers demandeurs, soit en majorité des jeunes, le programme induit une forme de discrimination basée sur l'âge.

Le débat, il y a quelques années, autour des « clauses orphelines » que certains syndicats souhaitaient inclure dans leurs contrats de travail a prouvé que de telles mesures constituaient de la discrimination interdite par la Charte québécoise des droits et libertés. En assortissant les prestations d'aide sociale à des conditions différentes pour certaines catégories de personnes, nous croyons que le Programme objectif emploi induit des mesures discriminatoires au sens de la Charte.

7. La préservation du lien de confiance entre les CJE et les jeunes

Depuis 20 ans, les CJE du Québec ont bâti une relation de confiance enviable avec les jeunes de leurs milieux, qui savent qu'ils peuvent obtenir leurs services sans être jugés. Dans ce contexte, les membres du Collectif autonome ne souhaitent pas être responsables de l'application des sanctions prévues dans le Programme objectif emploi, car cela pourrait venir entacher cette connivence essentielle que nous avons avec les jeunes. Nous sommes là pour les aider, pas pour les contrôler. Aussi, si nous possédons toute l'expertise requise pour la mise en place de plans d'intégration à l'emploi, nous croyons que le contrôle administratif des prestations ne devrait pas être de notre ressort.

8. La cohérence des mesures du Programme objectif emploi avec le prochain Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la nouvelle Politique québécoise de la jeunesse

En visant les premiers demandeurs d'aide sociale, le Programme objectif emploi propose des mesures qui s'adressent à une certaine catégorie de personnes. Or, pour être efficaces, nous croyons qu'une stratégie de lutte à la pauvreté doit reposer sur une approche globale qui découle d'une vue d'ensemble de la situation de la pauvreté.

En ce sens, deux plans d'action gouvernementaux importants sont en chantier, soit le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la Stratégie Action Jeunesse. Quelles seront les mesures contenues dans ces lois ? Il faut s'assurer que le Programme objectif emploi ainsi que tous les programmes d'adressant aux jeunes soient cohérents avec l'ensemble de la stratégie gouvernementale en matière de lutte à la pauvreté.

Il faut aussi se rappeler que le facteur le plus important quant à l'évolution du taux de pauvreté et du taux global de dépendance à l'aide est la conjoncture économique.⁴

⁴ Bernard Fortin, article cité plus haut.

Nos recommandations

Compte tenu de ce qui précède, le Collectif autonome des Carrefour jeunesse emploi du Québec **recommande ce qui suit** :

- 1. Reporter la mise en place du Programme objectif emploi après l'adoption du prochain Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et de la nouvelle Politique québécoise de la jeunesse et de sa Stratégie d'action jeunesse, afin de s'assurer que les mesures du programme soient cohérentes avec l'ensemble de la stratégie gouvernementale. Aucune urgence ne justifie l'adoption précipitée de ce programme compte tenu de l'importance que les Québécois accordent à l'action gouvernementale en matière de lutte à la pauvreté.**
2. Poursuivre et intensifier les efforts pour encourager l'alphabétisation, la hausse du niveau de scolarité, la baisse du décrochage scolaire et la stimulation de la formation professionnelle.
3. Adopter une réglementation souple, flexible et humaine, qui valorise l'apprentissage et permet de tenir compte des situations particulières des participants, de la multiplicité des parcours possibles et des réalités locales.
4. Sensibiliser les employeurs québécois à l'importance d'accueillir les participants au Programme objectif emploi dans leurs milieux de travail.
5. Valoriser l'expertise des CJE dans la mise en place d'un accompagnement personnalisé et adapté aux besoins des jeunes.
6. Permettre le développement d'initiatives locales, par les CJE, en complémentarité avec les autres organisations de leur milieu. Ceci permettrait d'agir en amont des demandes d'aide sociale, en favorisant une intervention globale contre la pauvreté qui s'adresse non seulement aux prestataires, mais également à l'ensemble des jeunes de leur milieu.
7. Accroître l'intégration et le maintien en emploi par la mise en place de mesures comme les entreprises d'insertion en région, le tutorat en entreprise et des projets pilotes adaptés aux réalités régionales.