



MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (MESS)
concernant le 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

16 février 2016

Présentation de la Coalition pour l'accessibilité aux services des Centres locaux d'emploi (CASC)

La Coalition pour l'accessibilité aux services des centres locaux d'emploi (CASC) s'est formée à l'automne 2004, à la suite d'une réorganisation des services à la Sécurité du revenu. Elle travaille depuis à documenter les difficultés des demandeurs et prestataires de l'aide sociale. Elle propose également des améliorations aux services qui leur sont offerts par le ministère dans les centres locaux d'emploi et les autres entités impliquées dans les programmes d'aide sociale et de solidarité sociale (par exemple, le Centre de communications avec la clientèle (CCC)).

En 2006, la ministre Michelle Courchesne proposait à la CASC la mise en place d'un comité de travail pour résoudre les problèmes de communication qui persistent avec le CCC et avec l'administration (traitement des plaintes, lettre d'information, etc.). Depuis 2006, le comité de travail CASC/MESS (maintenant MTESS) se rencontre deux fois par an. Les communications écrites et téléphoniques, les libellés des décisions rendues par les agent.e.s, les programmes d'aide et d'accompagnement social et leur accessibilité, la convergence des services d'aide sociale et d'Emploi-Québec et son impact, les demandes de prestations spéciales, les délais de réponse et de traitement, le fonctionnement de différentes entités, les procédures sont des exemples de sujets traités lors de ces rencontres.

Les membres de la CASC sont des groupes et regroupements communautaires préoccupés par les problèmes d'accès à l'aide sociale des populations auxquelles ils viennent en aide. Des groupes de défense de droits des personnes assistées sociales en sont membres, et ce, dans plusieurs régions du Québec, ainsi que plusieurs regroupements québécois dont le Regroupement des auberges du cœur du Québec, le Front commun des personnes assistées sociales du Québec, la Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec, l'Association québécoise pour l'intégration sociale.

Avis sur le projet de loi 70

Nous sommes particulièrement inquiets par les nouvelles mesures coercitives qui s'adresseront aux prestataires. En effet, nous savons que ceux qui ont les plus grands besoins, et des besoins des plus particuliers, ont déjà de grandes difficultés à se faire desservir de manière adéquate par le MESS. Par ailleurs, les mesures proposées impliquent une baisse du montant des prestations, empêchant les personnes de répondre à leurs besoins de base.

L'aide sociale n'est pas conditionnelle, et ne devrait pas le devenir.

Tout comme la Commission des Droits de la personne et de la jeunesse, nous sommes préoccupés par « l'instauration du Programme objectif emploi qui conditionnerait l'assistance

financière offerte aux personnes dans le besoin à leur participation à un programme d'insertion ou de réinsertion à l'emploi de même que l'exclusion corrélative des personnes visées du Programme d'aide sociale ». L'aide sociale est une aide de dernier recours qui doit permettre aux prestataires de répondre à leurs besoins essentiels. Aller à l'encontre de ce principe, c'est violer les droits et libertés fondamentales de la personne qui stipulent que toute personne a droit à des mesures d'assistance financière et des mesures d'aide sociale susceptibles d'assurer un niveau de vie décent.

D'après les déclarations de l'ancien ministre Hamad lors du dépôt du projet de loi, il semble que le ministère ait l'intention de cibler seulement une partie des prestataires d'aide sociale pour les obliger à participer au programme Objectif Emploi. Les personnes qui déposent une première demande d'aide sociale auraient un traitement différencié, voire même une prestation différenciée; ceci en contradiction avec le droit à l'égalité des personnes inscrites à un programme d'aide sociale.

Offrir du soutien véritable et individualisé

Le MESS, par le biais d'Emploi-Québec, offre déjà des mesures d'employabilité aux prestataires qui le demandent, assorties dans certains cas, d'allocations de soutien. Déjà un prestataire adulte sur trois participe à des mesures d'Emploi-Québec, une statistique qui contredit l'hypothèse du manque de volonté de la part des prestataires.

Par ailleurs, selon des données obtenues par le Protecteur du citoyen auprès du Ministère, et citées dans son mémoire concernant le projet de loi 70, « en 2013-2014, 75% des premiers demandeurs d'aide sociale aptes au travail et 75% des jeunes de 29 ans ou moins ont adhéré sur une base volontaire à une mesure d'employabilité. Le Ministère n'a pu nous préciser cependant le taux de ceux qui, parmi ces groupes, ont intégré le marché de l'emploi à la suite de leur participation, et qui s'y maintenaient un an plus tard. Tout au plus sait-on qu'en 2014-2015, 37% des prestataires de l'aide sociale ayant bénéficié d'une intervention des services publics d'emploi ont occupé un emploi à brève échéance. Il serait pertinent de savoir combien s'y maintiennent encore pour évaluer l'impact à moyen terme de ces interventions. » La participation à des mesures n'est pas une fin en soi, pas plus que la sortie du programme d'assistance emploi; ce qui importe c'est la sortie de la pauvreté par l'accès à des solutions à moyen et long terme.

Les mesures actuelles ne sont pas toutes adéquates ou adaptées aux besoins des personnes en matière de pré-employabilité, d'employabilité, de formation ou de soutien à la recherche d'emploi : elles ne correspondent pas à leurs besoins en terme de formation ou d'acquisition de compétences, et elles ne permettent pas de finir la scolarité régulière du secondaire; il n'y a pas assez de places dans les programmes de francisation; la durée des cours de francisation est trop courte; un prestataire ne peut pas cumuler plus qu'un certain nombre d'heures de formation.

Si une forte proportion des primo-demandeurs sont des jeunes ou des personnes immigrantes, il faut peut-être davantage s'interroger sur ce qui les conduit à l'aide sociale, et travailler en amont sur le système d'éducation et sur les processus d'intégration des nouveaux arrivants (francisation, reconnaissance des diplômes, etc.).

Beaucoup de personnes se font refuser les mesures auxquelles elles veulent participer par manque de budget, mais aussi parce que leurs aspirations ne correspondent pas aux statistiques du ministère sur les opportunités d'emploi dans tel ou tel secteur économique; ou encore parce qu'elles ont déjà épuisé leurs « crédits » (ex : une personne immigrante qui a suivi des cours de francisation ne pourra tout de suite après rentrer dans un programme de formation); ou encore parce que l'agent.e. d'Emploi-Québec n'est pas convaincu.e de leur besoin de ou de leur capacité à suivre le programme.

Inefficacité de l'approche obligatoire

Dans le passé, les mesures obligatoires n'ont pas produit de résultat significatif. Contraindre les personnes sans tenir compte de leur situation et de leurs besoins ne les aide pas à retourner sur le marché de l'emploi. Au contraire, renforcer la coercition a souvent l'effet d'accentuer le sentiment de ces personnes de n'avoir aucun pouvoir sur leur vie, d'être victime et affaiblit la confiance en soi nécessaire à leur (ré)intégration.

Si les taux d'assistance ont baissé depuis le milieu des années 1990, c'est entre autres parce que des mesures d'accompagnement ont été mises en place, telles que le Pacte pour l'emploi, ou Alternative Jeunesse, et que des bonifications aux conditions financières de vie ont été apportées, notamment pour les familles avec enfants.

Alternative Jeunesse, un programme qui vient d'être aboli et qui s'adressait aux moins de 25 ans, rejoignait près de 6 000 jeunes par année. Ce programme a démontré son utilité : entre avril 2007 et juin 2014, le nombre de jeunes prestataires de l'aide sociale a baissé de 30 114 à 24 060, ce qui démontre l'utilité de ce programme. Son approche volontaire et sa flexibilité étaient extrêmement positive; Alternative Jeunesse permettait entre autres à un prestataire de terminer son secondaire général, ce qui n'est plus possible.

Si les catégories de prestataires plus proches du marché du travail ont pu quitter l'aide sociale au cours des dernières années, il y a de nombreux prestataires qui en sont plus éloignés, ceux dont les problématiques sont plus lourdes. Ils doivent surmonter plus d'obstacles pour intégrer le marché du travail – même s'ils sont considérés aptes au travail. Des sanctions ne seraient pas efficaces pour les forcer à suivre un programme d'employabilité ou de formation. De plus, ces personnes ne trouveraient pas nécessairement d'emploi même après un tel programme. Le MESS devrait plutôt sauvegarder le programme PAAS Action tel qu'il était à l'origine, destiné à des personnes éloignées de l'emploi, pour leur permettre une certaine forme d'intégration sociale.

L'expérience passée avec les « parcours individualisés » mis en place par le ministère de la Sécurité du revenu a démontré que le choix du parcours était à la discrétion de l'agent qui avait le pouvoir de désigner des mesures obligatoires. Aucun mécanisme de contestation n'était prévu et c'est toujours le cas aujourd'hui : le cadre légal existant ne prévoit pas de possibilités de révision pour les décisions concernant les programmes d'Emploi-Québec. Par exemple, un prestataire qui se voit refuser l'accès à un programme de formation n'a aucun recours pour faire renverser cette décision.

Avec Objectif Emploi, les personnes n'auront pas le choix d'accepter les décisions du ministère la concernant (par exemple, le plan d'intervention individuel), sous peine de pénalités. Elles ne pourront pas faire appel de ces décisions; le seul recours qu'elles auront concernera les pénalités qui leur seront imposées.

La réalité de la plupart des personnes assistées sociales est complexe : problèmes de santé non reconnus, toxicomanie ou autres dépendances, itinérance, analphabétisme, faible maîtrise du français, situation parentale exigeante (avoir un jeune enfant, avoir un enfant, un parent ou un conjoint qui a des difficultés particulières), être issue de l'immigration récente, être une personne racisée victime de discrimination, etc.

Le ministère avance que les prestataires ayant des contraintes reconnues, qu'elles soient temporaires ou permanentes, seront exclus d'Objectif-Emploi. Cependant, de nombreux obstacles empêchent les prestataires qui ont des contraintes de les faire reconnaître. La difficulté d'accès à un médecin de famille, le manque de disponibilité de ceux-ci, la réticence des médecins à remplir un formulaire, long, complexe et mal compris sont parmi les problèmes rencontrés régulièrement par les prestataires.

C'est sans compter que nombre de situations vécues par les demandeurs d'aide de dernier recours ne sont pas reconnues comme étant des contraintes à l'emploi bien qu'elles représentent un frein réel au retour sur le marché du travail ou à l'amorce d'une démarche en employabilité. Nous pensons ici aux familles biparentales avec des enfants d'âge préscolaire, aux personnes victimes de violence, aux personnes sans domicile fixe ou encore aux personnes qui vivent difficilement le stigma social lié au statut de prestataire d'aide de dernier recours, avec la diminution de revenu que cela implique, et qui doivent passer par une période de transition et d'ajustement avant d'aller de l'avant. Nous pensons aussi à ceux et celles qui ont des problèmes de santé non-diagnostiqués, qui n'ont ni expérience de travail, ni formation, qui ne maîtrisent pas les langues officielles ou qui ont des problèmes de nature juridique.

Par ailleurs nous nous questionnons quant à la façon dont seront traités les dossiers des personnes en attente d'une réponse à la suite du dépôt d'un rapport médical.

La Commission des droits de la personne et de la jeunesse relève elle aussi ce grave défaut du projet de loi 70 qui « ne tient pas compte des nombreuses situations de cumul des précarités

auxquelles doivent faire face les personnes en situation de pauvreté. [...] Les impacts de la discrimination vécue par ces personnes sont différents et il convient d'en tenir compte dans l'élaboration des lois, politiques, programmes et mesures qui les concernent. »

Organisation et Moyens du MESS

Or, comme la CASC l'observe depuis près d'une dizaine d'années, le ministère a de moins en moins la capacité d'offrir des services individualisés et adaptés aux problématiques souvent complexes que vivent les personnes qui ont besoin de l'assistance sociale. Cette capacité réduite du ministère est due à des changements en profondeur dans l'organisation des services au sein du ministère ainsi qu'à une réduction drastique des effectifs des Centres locaux d'emploi, et du nombre de ces points de service.

Les budgets alloués actuellement sont insuffisants pour répondre à la demande. L'ajout de 5 millions de dollars annuellement ne suffira pas à combler les besoins. Au final, il semble qu'on va seulement déplacer les budgets d'un groupe de prestataires à un autre. Si Objectif Emploi cible les personnes qui déposent une première demande d'aide sociale, est-ce que les personnes qui sont déjà à l'aide ou qui y retournent, ou encore qui ont des contraintes à l'emploi, pourront avoir accès au soutien d'Emploi-Québec ?

Par ailleurs, avec l'implantation du Traitement administratif de l'attribution initiale (TAAI) depuis 2007, le ministère a éliminé la rencontre en personne qui avait lieu systématiquement avec les nouveaux demandeurs d'aide. Les agents doivent dorénavant évaluer l'admissibilité des demandes essentiellement sur la base des informations consignées aux dossiers. Si les informations sont insuffisantes, on envoie un courrier, ou plus souvent des courriers pour demander des documents additionnels. Ceci donne lieu à toutes sortes d'aberrations, sans parler des délais parfois très longs imposés aux demandeurs avant de recevoir leurs prestations, qui rappelons-le, visent à assurer leurs besoins essentiels et immédiats. Loin d'améliorer « le service à la clientèle », le TAAI a eu comme effet de réduire le taux d'acceptation, d'allonger les délais pour l'obtention d'un chèque mais l'important semble surtout qu'il réduise les dépenses en effectifs du MESS.

Depuis quatre ans, plus de 350 postes d'agents socio-économiques ont été abolis en plus de nombreuses fermetures ou fusions de points de service, qui ont pour effet d'augmenter les distances à parcourir pour les demandeurs ou prestataires alors qu'ils n'ont aucun moyen financier à consacrer au transport.

Dans l'organisation actuelle du système d'aide sociale, les personnes prestataires ont de la difficulté à rejoindre leur agent (qui peut être dans un centre spécialisé à l'extérieur de leur localité), à faire reconnaître la complexité de leurs situations de vie ou à faire valoir leurs droits. Penser mettre en place un plan d'intervention individuel qui respecte les personnes, leurs

besoins, leurs aspirations et leurs droits relève de la « pensée magique » dans un tel modèle d'organisation.

Ainsi, le MESS n'a pas la capacité de réaliser de façon adéquate l'évaluation des besoins des personnes ni l'élaboration d'un plan d'intégration leur permettant véritablement d'intégrer le marché de l'emploi de façon durable, dans un emploi qui leur permette de sortir de la pauvreté et d'améliorer leurs conditions de vie.

Il est nécessaire de transformer l'organisation du MESS pour qu'il ressemble moins à une compagnie de téléphone prétendant améliorer le service à la clientèle avec l'implantation d'un centre téléphonique par exemple, et davantage à un service public destiné à des personnes vulnérables aux situations de vie complexes.

Un emploi convenable, vraiment?

Couper un seul dollar sur une prestation déjà largement insuffisante pour combler les besoins de base est inacceptable. Cela aura pour effet de précariser davantage les personnes concernées, par exemple en augmentant de façon significative leur risque de se retrouver à la rue.

Objectif Emploi cherche à provoquer un retour au travail rapide, quelle que soit la qualité du travail. Est ce un travail qui correspond aux qualifications de la personne? Est ce qu'il correspond à ses capacités physiques? Est ce un emploi qui lui permet de boucler son budget et de sortir de la pauvreté? Est ce un emploi qui correspond à ses aspirations? Est ce un emploi stable? Le ministère n'a toujours pas donné d'indice sur sa définition d'emploi convenable.

Rappelons qu'en 2012, tous les partis présents à l'Assemblée nationale avait critiqué le projet de loi fédéral concernant l'assurance emploi car il souhaitait introduire l'obligation d'accepter un emploi « convenable » pour un chômeur, même à un taux de salaire inférieur, et même situé à distance de son domicile. Tous avaient dénoncé le flou d'une telle notion et avaient adopté une motion qui a été transmise au gouvernement fédéral.

Par ailleurs, seulement une partie des personnes considérées aptes au travail par le ministère le sont réellement. Selon l'ancienne ministre libérale Michelle Courchesne, moins de 10% d'entre elles sont en mesure d'intégrer pleinement le marché du travail. Pour beaucoup de personnes présentement sur l'assistance sociale, les perspectives d'intégration sont limitées à des emplois atypiques et précaires. D'ailleurs, selon les dernières *données mensuelles du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale sur la clientèle des programmes d'assistance sociale* (novembre 2015) 29,1% des prestataires jugés aptes au travail déclarent des revenus d'emploi tout en continuant d'avoir besoin du soutien du Programme d'aide sociale.

Il faut aussi reconnaître que s'il y a beaucoup d'allers retours entre l'emploi et l'aide sociale, ou beaucoup de gens qui demeurent longtemps sur l'aide sociale, c'est que le marché de l'emploi

offre de plus en plus d'emplois précaires : temps partiel, sur appel, à contrat, et/ou au salaire minimum, sans réelles chances de se sortir de la pauvreté. Ceci n'est pas juste une tendance passagère mais un phénomène généralisé. En effet, dernièrement l'Organisation internationale du travail publiait le rapport Emploi et questions sociales dans le monde 2015 qui indique que, dans les pays pour lesquelles des données sont disponibles (couvrant 84 % de la main-d'œuvre mondiale), trois quarts des travailleurs sont employés à titre temporaire ou avec des contrats à durée déterminée, dans des emplois informels souvent sans aucun contrat, comme travailleurs indépendants ou dans des emplois familiaux non rémunérés.¹

Dans la logique du projet de loi 70, la réinsertion sur le marché de l'emploi ne peut être laissée qu'à la responsabilité des personnes. Or, celles-ci n'ont pas de contrôle sur les causes de leur situation de pauvreté, par exemple, la conjoncture économique, le taux de chômage, le taux du salaire minimum, le type d'emplois offerts, ou la répartition de la richesse.

De même, nous pensons que, pour faciliter la transition de l'aide sociale vers l'emploi, le gouvernement devrait augmenter la limite des gains de travail permis. Actuellement, la limite permise est de 200\$ par mois pour une personne seule considérée apte au travail. Au-delà de ces 200\$, sa prestation d'aide sociale est diminuée. Cela ne lui permet pas d'avoir un revenu suffisant pour progresser vers la sortie de la pauvreté.

Si Objectif Emploi réussira peut-être à faire diminuer le nombre de prestataires d'assistance sociale, il ne réussira certainement pas à avoir un impact sur le nombre de personnes vivant dans une situation de pauvreté. Ainsi, le programme Objectif Emploi semble servir d'abord et avant tout les besoins du secteur de l'emploi plutôt que de venir en aide aux personnes en situation de précarité et d'exclusion socioéconomique.

Conclusion

Afin de déterminer au mieux les besoins en termes d'accompagnement vers l'emploi, il est non seulement nécessaire d'évaluer les besoins des personnes, mais aussi de les placer au centre de cette démarche. Ce n'est certainement pas en imposant aux prestataires des mesures qui ne leur correspondent pas, auxquelles ils ne croient pas, ou pour lesquelles ils n'ont pas l'énergie nécessaire, que le MESS va leur permettre une intégration réelle et réussie au marché du travail.

Le MESS devrait plutôt s'engager dans une réforme qui reconnaîtrait enfin les personnes assistées sociales comme des personnes citoyennes à part entière, qui ont un mot à dire sur leur vie, qui ont des droits et des recours, et les moyens de s'en prévaloir.

¹ http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_368569/lang--fr/index.htm

Les prestataires ont besoin d'un accompagnement soutenu, mais qui respecte leur rythme. Pour cela, les CLE doivent être en mesure de déployer des efforts et des ressources additionnelles, et les agents doivent être outillés pour ces tâches. Les agents doivent être plus accessibles et plus disponibles pour les prestataires. Dans un contexte de réduction des effectifs des CLE et de fermeture de points de service, il semble difficile de mener à bien un tel changement.

Enfin, cette réforme s'insère dans un contexte d'austérité gouvernementale qui, par sa définition même, rend impossible l'objectif d'intégrer un nombre significatif de prestataires au marché du travail. Par exemple, quand l'État - un des principaux employeurs au Québec - coupe des milliers d'emplois, comment veut-on trouver davantage de débouchés pour les prestataires d'aide sociale, souvent des personnes moins qualifiées et moins compétitives? Comment s'assurer que des employés de l'État puissent accompagner correctement les prestataires?

Nous joignons donc notre voix à celles des membres de la coalition Objectif dignité, formée d'une vingtaine d'associations et regroupements nationaux, qui revendique :

- Que le MESS retire le projet de loi no 70 visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi;
- Que le MESS renonce à mettre en place des mesures d'emploi obligatoires assorties de pénalités financières pour les personnes assistées sociales, et ce, qu'elles soient nouvellement admises, ou non, au programme d'aide sociale;
- Que le MESS retire les coupes à l'aide sociale adoptées en 2013 et en 2015 et rehausse les enveloppes budgétaires de certains programmes d'insertion coupés dernièrement (tels que PAAS Action et Alternative jeunesse), tout en respectant leurs orientations originales;
- Que le MESS bonifie les prestations d'aide sociale et de solidarité sociale pour tous et toutes.