

Montréal, le 12 février 2016

CET - 080M
C.P. – P.L. 70
Formation et
emploi

Direction des travaux parlementaires
Édifice Pamphile Le May
1035, rue des Parlementaires, 3e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

OBJET : Commentaires relatifs au projet de loi no 70 - Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi

Monsieur le Ministre,
Monsieur le Président de la Commission,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Dans le cadre de sa mission de protection du public, l'Ordre des conseillers et conseillères d'orientation du Québec (OCCOQ) souhaite vous partager ses éléments d'analyse du projet de loi 70 tenant compte du fait que cette mission implique d'intervenir socialement dans son domaine d'expertise pour favoriser le bien-être et l'intégrité des personnes et prévenir des préjudices potentiels ou avérés.

Vous trouverez ci-joint, sous forme schématique, nos commentaires au regard de certains articles du projet de loi.

Dans l'ensemble, l'OCCOQ est tout à fait favorable aux efforts visant à permettre aux citoyens de réaliser leur autonomie sociale, professionnelle et économique. Sur le plan de l'adéquation formation-emploi, il a fait connaître au gouvernement, en 2012, sa position en faveur de la considération de la personne dans l'équation entre la formation et le monde du travail. À ce sujet, son mémoire intitulé *Au cœur de l'adéquation formation-emploi : la personne* est accessible sur son site web. Ce mémoire met l'accent particulièrement sur le respect de l'autodétermination des personnes, la réalisation de leur plein potentiel tout en favorisant leur contribution à l'économie et à la prospérité collective.

Nous saluons le désir de considérer le développement futur du marché du travail dans l'intervention auprès des personnes et des organisations. Toutefois, nous croyons qu'il faut être prudent face à l'incertitude des prévisions à long terme. À ce chapitre, nous soulignons également qu'il ne suffit pas d'informer les personnes pour qu'elles fassent des choix adéquats, comme le soulignent la recherche scientifique et les écrits de l'OCDE, mais qu'il faut les aider à s'approprier cette information dans leurs décisions.

.../2



Ordre des conseillers
et conseillères d'orientation
du Québec

1600, boulevard Henri-Bourassa Ouest, bureau 520, Montréal (Québec) H3M 3E2
Téléphone : 1-800-363-2643 Montréal : 514-737-4717 Télécopieur : 514-737-2172
www.orientation.qc.ca

Nous exprimons notre préoccupation quant au maintien des ressources actuelles mises à la disposition des citoyens sur une base universelle, si l'on souhaite atteindre les résultats visés. De plus, l'établissement d'un parcours professionnel ne peut s'établir sur un simple échange d'information, mais nécessite une évaluation préalable pour en assurer la pertinence et les chances de succès.

Nous sommes extrêmement préoccupés par l'introduction de mesures coercitives et punitives visant les citoyens, étant donné qu'il a été clairement démontré, tant par la science que par la pratique, ici, et dans le monde, que non seulement ces mesures sont inefficaces, mais qu'elles causent des préjudices aux personnes vulnérables. Nous espérons vivement que les prochaines modifications législatives se basent sur les données de la science au profit des citoyens et de l'atteinte des résultats visés.

Il est important de savoir qu'il existe une alternative à l'incitation passive, à laquelle le Gouvernement semble avoir renoncé, et à la coercition qu'il envisage maintenant. C'est l'intervention motivationnelle qui consiste à travailler au niveau de l'alliance avec les buts de la personne, avec sa motivation intrinsèque. Selon la recherche scientifique et les expériences internationales, c'est la voie qui donne les résultats les plus probants et les plus durables. Cette approche, qui garantit les meilleurs bénéfices, demande qu'on y investisse les ressources appropriées, tant en nombre qu'en compétence. Les résultats devraient amplement justifier l'investissement. Les conseillers d'orientation, notamment, sont qualifiés pour pratiquer cette intervention motivationnelle.

Nous souhaitons toute la sérénité possible aux délibérations de la Commission et demeurons à sa disposition pour tout complément d'information.

Au nom de l'Ordre des conseillers et conseillères d'orientation du Québec, je vous prie d'accepter, Monsieur le Ministre, Monsieur le Président de la Commission, Mesdames et Messieurs les Députés, l'expression de mes sentiments distingués.

Le président,



Laurent Matte, M. Ed., c.o.



Éléments d'analyse du projet de loi 70

Articles	Commentaires et Recommandations
<p>2. L'article 1 de la Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre (chapitre D-8.3) est modifié par l'insertion, dans le premier alinéa et après « la qualification et les compétences de la main-d'œuvre », de « actuelle et future ».</p>	<p>Il serait avisé de tenir compte de la marge d'imprécision (croissante dans le temps) des prévisions de main-d'œuvre.</p> <p><i>Tenter de tout planifier uniquement en fonction des prévisions du marché du travail peut avoir des effets secondaires déplorables, comme celui de restreindre l'innovation et d'ignorer la créativité.</i></p> <p><i>Cette prudence s'impose d'autant plus que les modèles économétriques sont, tout comme les modèles météorologiques dont ils se rapprochent, sensibles à la fois à une incertitude qui va en augmentant selon la distance dans le temps, et d'une incertitude liée à la place qu'ils laissent au jugement de ceux qui les appliquent.</i></p> <p><i>Autrement dit, de la même manière qu'il est exagéré d'annuler un pique-nique six jours d'avance parce que la météo prévoit de la pluie (ou pire encore, parce qu'il pleut actuellement), il est peu avisé de former des personnes uniquement en fonction d'une situation prévue cinq ans d'avance, ou encore uniquement en fonction d'un besoin très circonstanciel immédiat.</i></p>
<p>7. L'article 26 de cette loi est modifié par le remplacement de tout ce qui suit « Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre » » par l'alinéa suivant :</p> <p>« Le Fonds est affecté au financement de toute initiative répondant aux orientations prioritaires et aux critères d'intervention définis par un plan d'affectation en vue de favoriser la réalisation de l'objet de la présente loi. Une telle initiative peut notamment viser la promotion et le soutien financier ou technique de l'acquisition et du développement des compétences par la main-d'œuvre actuelle et future ainsi que la connaissance des besoins de compétences du marché du travail. ».</p>	<p>Développer la connaissance du marché du travail ne signifie pas uniquement d'améliorer ou d'augmenter l'information : il faut se préoccuper autant, sinon plus, de la manière dont celle-ci est transmise que de l'accompagnement des personnes dans l'intégration qu'elles en font dans l'élaboration de leurs projets professionnels.</p> <p><i>Trop souvent, d'ailleurs, on est porté à croire que les problèmes d'orientation et d'emploi se règlent par de l'information sur le marché du travail, et que pour « attirer des candidats dans des professions en demande », il suffit d'en faire la promotion.</i></p> <p><i>Notons qu'il a été assez bien démontré que la surinformation pouvait avoir un effet néfaste et que l'information sur le marché du travail ne répondait pas aux besoins émotifs sous-jacents à la décision et à la mise en action, alors que seul l'accompagnement personnel pouvait lui donner cet effet. Bien que, que cette information soit nécessaire, elle n'amène pas, en soi, de réponse à des besoins spécifiques. C'est précisément ce que souligne l'OCDE dans ses dernières publications sur ce sujet, à l'instar des recherches menées pour le compte du Forum des ministres du marché du travail.</i></p>

<p>9. La Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail (chapitre M-15.001) est modifiée par l'insertion, après l'article 3, des suivants :</p> <p>« 3.2. Sur recommandation du ministre, le gouvernement peut, par règlement, prévoir les frais exigibles de toute personne pour l'utilisation d'un service offert par le ministère en matière de main-d'œuvre et d'emploi.</p>	<p>Nous recommandons de maintenir un accès universel et gratuit aux services d'emploi pour les citoyens.</p> <p><i>L'application d'une tarification à des services publics jusqu'ici universels et gratuits ne pourra qu'en diminuer l'accès et donc les impacts. Si des services sont tarifés, il faudrait qu'il soit établi en fonction de leur degré de nécessité pour les citoyens. Par exemple, des services optionnels ou des services aux entreprises pourraient faire l'objet d'une tarification après qu'on en ait évalué les impacts et les bénéfices.</i></p>
<p>11. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 17, du suivant :</p> <p>« 17.0.1. Lorsque la Commission lui formule des recommandations en vue de répondre aux besoins du marché du travail, un ministère visé à l'un des paragraphes 2° à 5° du troisième alinéa de l'article 21 fait rapport à celle-ci, selon les modalités dont ils conviennent, des actions qu'il a prises ou qu'il entend prendre pour y donner suite. S'il ne donne pas suite à une recommandation, le ministère fait état des motifs de sa décision. ».</p>	<p>Cette disposition serait encore plus efficace dans un contexte où la coopération opérationnelle interministérielle, de niveau local, régional et national, devenait partie intégrante de la culture gouvernementale.</p> <p><i>Une des difficultés systémiques observées dans nos différents travaux portant sur l'action gouvernementale touche à la faiblesse d'une véritable culture de coopération. Par exemple pour déceler les lacunes et les potentialités de l'action gouvernementale, il serait intéressant de travailler par études de cas en mettant le citoyen au cœur de l'intervention.</i></p>
<p>15. Le chapitre III de cette loi, comprenant les articles 30 à 36, est abrogé.</p>	<p>Il importe de s'assurer que ce changement de structure n'entraîne pas en une diminution de services à la population.</p> <p><i>Les conséquences de ce changement de structure sont difficiles à prévoir, mais il faudrait s'assurer qu'ils ne réduisent pas quantitativement ou qualitativement les services aux citoyens.</i></p>
<p>19. L'article 11 de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (chapitre A-3.001) est modifié par le remplacement, dans le paragraphe 4°, de « du Programme alternative jeunesse ou d'un programme spécifique établi en application des chapitres III et IV » par « d'un programme spécifique établi en application du chapitre IV ».</p>	<p>Au Programme alternative jeunesse devrait succéder une mesure équivalente, fondée sur la dynamique motivationnelle et non sur la coercition.</p> <p><i>Il est intéressant de proposer aux demandeurs de l'aide financière de dernier recours, particulièrement les jeunes, une démarche alternative axée sur la recherche d'emploi. Les approches les plus efficaces prévoient une évaluation initiale par un professionnel compétent ainsi que l'utilisation du levier de la motivation intrinsèque.</i></p>
<p>27. Le chapitre III du titre II de cette loi, comprenant les articles 74 à 78, est abrogé.</p>	

28. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 83, de ce qui suit :

« CHAPITRE V

« PROGRAMME OBJECTIF EMPLOI

« 83.1. Le Programme objectif emploi vise à offrir aux personnes qui y participent un accompagnement personnalisé en vue d'une intégration en emploi.

Malgré les dispositions du chapitre I, toute personne visée par règlement qui aurait droit de bénéficier d'une prestation en vertu du Programme d'aide sociale pour le mois qui suit sa demande d'aide financière de dernier recours doit d'abord participer au Programme objectif emploi.

S'assurer d'une évaluation préalable de la situation de la personne, de ses possibilités comme de ses contraintes à l'emploi au regard du contexte du marché du travail, de manière à ce que l'accompagnement atteigne les buts visés.

L'accompagnement n'est pas une fin en soi, et même s'il apparaît comme un facteur pouvant soutenir la persévérance et la réussite d'un parcours vers l'emploi, il n'en est pas la seule condition. À l'instar de modèles européens, il serait judicieux de s'appuyer sur une évaluation spécialisée des personnes visées par les mesures, permettant ainsi de tenir compte de leurs besoins et de leur motivation, de leurs ressources et limites personnelles, ainsi que des conditions du milieu, particulièrement pour les personnes plus éloignées du marché du travail et les personnes réitérantes qui accumulent sans succès les parcours de développement de l'employabilité.

Nous recommandons de ne pas adopter une approche coercitive à l'égard des personnes éloignées du marché du travail, une approche que les connaissances scientifiques révèlent comme non seulement inefficace, mais aussi préjudiciable à ces personnes.

Nous sommes inquiets quant à l'efficacité des mesures si elles sont réalisées dans un contexte de coercition. Cette approche, dont l'efficacité est contredite scientifiquement, ouvre la porte à des préjugés défavorables aux personnes éloignées du marché du travail et risque d'empêcher leur engagement réel, de porter atteinte à leur estime d'eux-mêmes et de les mener vers une plus grande exclusion sociale alors qu'on vise précisément le contraire.

Favoriser une troisième voie, autre que l'incitation passive ou la coercition.

Il est important de savoir qu'il existe une alternative à l'incitation passive, à laquelle le Gouvernement semble avoir renoncé, et à la coercition qu'il envisage maintenant. C'est l'intervention motivationnelle qui consiste à travailler au niveau de l'alliance avec les buts de la personne, avec sa motivation intrinsèque. C'est, selon la recherche scientifique et les expériences internationales, la voie qui donne les résultats les plus probants et les plus durables, mais elle demande qu'on y investisse les ressources appropriées, tant en nombre qu'en compétence. Les résultats devraient amplement justifier l'investissement. Les conseillers d'orientation, notamment, sont qualifiés pour pratiquer l'intervention motivationnelle.

28. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 83, de ce qui suit :

« CHAPITRE V

« PROGRAMME OBJECTIF EMPLOI

« 83.3. Le ministre prépare à l'intention de tout participant au programme un plan d'intégration en emploi. Le participant doit, à la demande du ministre, se présenter à une entrevue au cours de laquelle il fournit les renseignements requis sur sa situation afin de contribuer à la préparation du plan.

Le plan prévoit des mesures visant à fournir au participant un accompagnement en vue de son intégration en emploi. Ces mesures sont axées, selon les perspectives d'intégration en emploi du participant, sur la recherche intensive d'un emploi, sur la formation ou l'acquisition de compétences ou sur toute autre démarche adaptée à sa situation.

Le plan énonce les engagements que doit respecter le participant, notamment les démarches à effectuer,

Nous recommandons que l'établissement d'un plan d'intégration en emploi ne s'appuie pas uniquement sur une collecte d'information.

Dans le cas de personnes vulnérables ou souffrant d'un trouble mental ou neuropsychologique, une telle évaluation, établie par un professionnel compétent au sens de la Loi, nous apparaît être une responsabilité incontournable de l'État.

Fournir des renseignements est, de loin, insuffisant pour l'établissement d'un plan pertinent et efficace d'insertion ou de réinsertion professionnelle. L'évaluation rigoureuse des besoins de chaque personne permet d'avoir un portrait juste de la situation et conséquemment, d'intervenir de manière pertinente, plus efficace, et d'ajuster les interventions au besoin, en vue d'obtenir des résultats concluants et durables.

Il importe que cette évaluation soit réalisée par des professionnels compétents, notamment les conseillers d'orientation dont c'est une expertise spécifique, qui sont formés pour évaluer la personne dans toute sa complexité afin d'en arriver à porter un jugement clinique sur les conséquences possibles de ses difficultés et les conditions de réussite de sa réinsertion sur le marché du travail. Comme en médecine ou dans d'autres domaines, la qualité du diagnostic est essentielle pour la réussite des interventions. L'expertise offerte par les conseillers d'orientation comprend la prise en compte, en plus des facteurs individuels et du marché du travail, de l'ensemble des facteurs contextuels qui peuvent favoriser ou restreindre la capacité de mise en mouvement, de persévérance et de réussite du plan.

S'assurer qu'un tel plan envisage toutes les dimensions impliquées dans le processus d'intégration socioprofessionnelle et pas uniquement dans le plan administratif, de la situation du marché du travail ou de l'aspect de l'adéquation des compétences des candidats.

Les interventions visant le rétablissement de l'autonomie socioprofessionnelle des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale ainsi que celles favorisant la réalisation de leurs projets de carrière doivent tenir compte de leur situation et de leurs besoins. Par exemple, il peut s'avérer nécessaire de soutenir la personne dans les diverses sphères de vie. Toutefois, ils peuvent être en lien avec l'organisation des

compte tenu de sa situation, afin de favoriser son intégration en emploi et la manière dont il doit rendre compte de ces démarches. Un participant est toutefois temporairement exempté, dans les cas et aux conditions prévus par règlement, de l'obligation de réaliser les engagements énoncés au plan.

Le plan prend effet à compter du jour déterminé par règlement.

Après avoir consulté le participant, le ministre peut modifier tout élément du plan afin de tenir compte d'un changement dans la situation du participant susceptible d'avoir une incidence sur sa capacité à respecter les engagements qui y sont énoncés ou sur ses perspectives d'intégration en emploi.

28. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 83, de ce qui suit :

« CHAPITRE V

« PROGRAMME OBJECTIF EMPLOI

« **83.4.** Parmi les engagements qu'il énonce, un plan d'intégration en emploi peut prévoir que le participant est tenu d'accepter tout emploi convenable qui lui est offert. Un plan peut également prévoir que le participant qui occupe déjà un emploi au moment où il prend effet ou qui accepte un emploi en cours de participation est tenu de maintenir son lien d'emploi pour la durée de sa participation au programme.

Le gouvernement peut, par règlement, définir ce que constitue un emploi convenable et prévoir les cas et

services : continuité des services, temps suffisant pour préparer, soutenir l'intégration et le maintien des personnes en emploi. Il faut également considérer la nécessité de créer une alliance entre les citoyens et les professionnels et intervenants qui travaillent dans le but de maximiser leur retour en emploi. Tous ces éléments doivent être considérés dans l'intervention auprès de citoyens à risque d'exclusion.

L'ouverture et la souplesse dans les critères de participation aux programmes sont également importantes. Une trop grande rigidité peut constituer un obstacle pour des personnes aux prises avec des difficultés multiples et souvent imprévisibles. Par exemple, certains programmes ou certains intervenants obligent à un horaire déterminé et fixe pour bénéficier de l'aide offerte. Les participants qui ne respectent pas strictement la consigne peuvent être exclus sans possibilité de s'y réinscrire, ce qui va à l'encontre des objectifs d'inclusion. C'est pourquoi il faut savoir écouter, comprendre, discerner, bref faire preuve de jugement et de discernement dans l'application des règles mises en place pour le bon fonctionnement des programmes et savoir s'adapter aux difficultés rencontrées par ces clientèles.

Dans le cas où il s'agit d'un changement relatif à la santé mentale ou d'une condition neuropsychologique, il est nécessaire de s'assurer d'une évaluation par un professionnel compétent au sens de la loi.

On pourrait parler d'un **emploi décent** : c'est la possibilité pour le travailleur « d'exercer un travail productif et convenablement rémunéré, assorti de conditions de sécurité sur le lieu de travail et d'une protection sociale pour sa famille. Le travail décent donne aux individus la possibilité de s'épanouir et de s'insérer dans la société, ainsi que la liberté d'exprimer leurs préoccupations sur leur existence. Il suppose une égalité de chances et de traitement pour les femmes et les hommes » (BIT, 2001, dans Guichard, 2013, p. 15).

Il faut savoir que l'intégration au marché du travail, même en période favorable aux chercheurs d'emploi, n'est pas toujours chose facile. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'une personne ne possède pas les qualifications ou les qualités (savoir-être) recherchées par les employeurs. La situation se complique d'autant plus lorsque la personne éloignée du

<p>conditions permettant de le refuser. Il peut également, par règlement, prévoir les cas et conditions où l'abandon ou la perte d'un emploi ne constitue pas un manquement à l'obligation de maintenir un lien d'emploi.</p>	<p><i>marché du travail vit une situation de handicap ou un problème de santé mentale ou neuropsychologique</i></p>
<p>28. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 83, de ce qui suit :</p> <p>« CHAPITRE V « PROGRAMME OBJECTIF EMPLOI « <u>83.10.</u> Dès la connaissance d'un manquement par un participant à l'obligation prévue au premier alinéa de l'article 83.3 ou à l'un ou l'autre des engagements prévus à son plan d'intégration en emploi, le ministre peut réduire, à compter du mois qui suit celui où ce manquement s'est produit et dans la mesure prévue par règlement, le montant de la prestation de l'adulte seul ou de la famille. Le montant de cette prestation ne peut toutefois être réduit en deçà d'un montant établi selon la méthode de calcul prévue par règlement.</p> <p>Le ministre peut également, lorsqu'il y a manquement à l'une des obligations prévues aux articles 30 et 36, selon le cas, refuser ou cesser de verser une aide financière ou la réduire. Le ministre peut agir de même à la suite d'un manquement à l'obligation prévue au premier alinéa de l'article 63 qui s'applique au programme, compte tenu du troisième alinéa de cet article et des adaptations nécessaires. La décision de refuser ou de cesser de verser une aide financière ou de la réduire doit être motivée et communiquée par écrit à la personne concernée. ».</p>	<p>Nous sommes extrêmement préoccupés par ce type de mesures punitives, que nous recommandons d'éviter.</p> <p><i>La motivation à l'autonomie socioprofessionnelle devrait être intrinsèque ou à tout le moins positive.</i></p> <p><i>La recherche scientifique indique clairement que ce type de mesure est à la fois contreproductif et préjudiciable aux personnes les plus démunies de la société.</i></p> <p><i>Bien que ce type de mesure répond tout à fait bien à une vision superficielle des personnes bénéficiaires de l'aide financière de dernier recours, il n'y a aucun gain à y trouver, ni à court, ni à long terme. En fait, placer des personnes en situation de dénuement aussi extrême ne peut qu'engendrer une détresse inacceptable ou même déclencher un cycle de délinquance, voire de violence.</i></p>