

# UNE APPROCHE GLOBALE CENTRÉE SUR L'INDIVIDU POUR FAVORISER UNE INTÉGRATION DURABLE EN EMPLOI



SEPTEMBRE 2017



Mémoire du

**REGROUPEMENT QUÉBÉCOIS DES ORGANISMES  
POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOYABILITÉ**

présenté au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale

# LE REGROUPEMENT QUÉBÉCOIS DES ORGANISMES POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOYABILITÉ (RQuODE)

Le Regroupement québécois des organismes pour le développement de l'employabilité est un organisme à but non lucratif (OBNL) légalement constitué depuis le 13 février 1987. Le RQuODE est composé de 89 membres qui sont répartis dans 15 des 17 régions administratives du Québec.

## **Mission**

La mission du RQuODE est de regrouper et soutenir les organismes communautaires spécialisés en développement de l'employabilité afin de favoriser l'intégration au travail des personnes éprouvant des difficultés sur le plan de l'emploi.

## **Vision**

En tant qu'un des chefs de file dans le secteur de l'employabilité, le RQuODE comme réseau communautaire, novateur et reconnu, vise à renforcer la capacité organisationnelle et mobilisatrice de ses membres pour leur permettre de jouer pleinement leurs rôles en matière d'employabilité et d'adapter leurs pratiques aux mutations du marché du travail et aux nouvelles réalités des collectivités.

## **Valeurs**

Le RQuODE est animé par des valeurs de justice sociale, d'égalité, d'équité et de respect. Le Regroupement prône un leadership ascendant, rassembleur et visionnaire. L'approche se veut accueillante, ouverte et respectueuse des différences. Cette manière se caractérise également par une forte connaissance des enjeux et des besoins du milieu.

## **Un impact indéniable sur la société**

Les 89 membres du RQuODE desservent une clientèle de plus de 80 000 individus par année, ce qui en fait le plus important regroupement en employabilité au Québec. Les membres du RQuODE gèrent des budgets totalisant plus de 80 M\$ et embauchent plus de 1 400 personnes. Leur impact sur les communautés est substantiel et les programmes qu'ils mettent en œuvre ont des retombées significatives sur des clientèles variées (personnes immigrantes, jeunes, personnes judiciairisées, Autochtones, travailleurs âgés, personnes avec des troubles de dépendance, etc.) ainsi que sur l'ensemble de la société.

## SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

### Recommandation #1

Offrir le programme Objectif emploi à tous les prestataires d'aide sociale sur une base volontaire, avec une prestation bonifiée et sans restriction fondée sur le nombre de demandes ou le statut.

### Recommandation #2

Définir les modalités d'évaluation des besoins et d'élaboration du plan d'intégration en priorisant la situation de l'individu et son environnement ainsi que l'expertise des organismes en employabilité.

### Recommandation #3

Viser l'intégration durable des participants sur le marché du travail grâce à des services en approche globale et des emplois de qualité.

### Recommandation #4

Conserver les mécanismes actuels pour le suivi des parcours des participants, sans contraindre les organismes en employabilité à une obligation de divulgation de manquement.

### Recommandation #5

Maintenir la prestation de base en dépit des manquements au plan d'intégration, en coupant uniquement la bonification accordée pour la participation.

### Recommandation #6

Inclure un mécanisme d'appel pour les participants ainsi qu'un processus d'évaluation dans le cadre du programme Objectif emploi.

### Recommandation #7

Mobiliser et responsabiliser les entreprises à offrir davantage de possibilités d'emploi et de stage aux personnes en situation de vulnérabilité ou issues des groupes sous-représentés sur le marché du travail.

## INTRODUCTION

À l'automne 2015, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) a déposé le projet de loi n° 70, intitulé *Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi*. En tant que réseau d'organismes qui offrent des services d'aide à l'emploi, le Regroupement québécois des organismes pour le développement de l'employabilité (RQuODE) a soulevé, dans un mémoire présenté en février 2016 à la Commission de l'économie et du travail, plusieurs préoccupations et émis ses recommandations notamment à l'égard du nouveau programme Objectif emploi destiné aux primo-demandeurs d'aide sociale.

Cependant, au moment du dépôt de ce premier mémoire, plusieurs questions demeuraient en suspens puisque les règlements déterminant le cadre d'application du programme et des autres dispositions de la Loi n'étaient pas encore connus. Le 12 juillet dernier, le ministre François Blais a publié le projet de règlement modifiant le *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, qui se penche principalement sur les modalités de mise en œuvre du programme Objectif emploi.

Dans le cadre du présent mémoire, le RQuODE a choisi de se concentrer sur ce nouveau programme (défini à l'article 24 du projet de règlement), en abordant les quatre thèmes suivants :

- L'obligation de participer au programme (chapitre I);
- Le plan d'intégration en emploi (chapitre II);
- Les manquements aux engagements (chapitre V);
- Les autres préoccupations relatives aux dispositions absentes du projet de règlement.

Les constats et recommandations énoncés dans ce document s'appuient sur l'expertise des membres du Regroupement, des organismes bien ancrés dans leurs communautés et au fait des enjeux vécus par des clientèles diverses. Ils reposent également sur les expériences du RQuODE dans le déploiement de projets d'intervention et de recherche-action pour mobiliser et intégrer en emploi des individus sous-représentés sur le marché du travail, notamment dans le cadre du projet Milieux en action réalisé auprès de prestataires d'aide de dernier recours.

Nous espérons que ces pistes de réflexion permettent d'apporter les ajustements nécessaires au programme Objectif emploi afin qu'il favorise l'intégration en emploi durable de la clientèle visée.

## CHAPITRE 1. OBLIGATION DE PARTICIPER AU PROGRAMME

Selon le projet de règlement, la participation au programme Objectif emploi est obligatoire pour les nouveaux demandeurs de prestations d'aide sociale qui sont aptes au travail. Or, cette obligation de parcours, prescrite à certaines catégories de personnes et interdite à d'autres, limite le libre choix des individus et risque d'accentuer la discrimination des clientèles visées ou exclues.

### Une réponse mal adaptée aux besoins et au contexte

Dans son précédent mémoire sur le projet de loi n° 70, le RQuODE a identifié plusieurs conditions essentielles à la réussite d'un programme à participation obligatoire, notamment la nécessaire mobilisation des participants, l'importance de l'accompagnement par une ressource spécialisée et la mise en place d'un continuum de services concerté. Puisque ces conditions gagnantes ne sont pas réunies, le Regroupement est d'avis que l'obligation de parcours, telle qu'énoncée dans le projet de règlement, ne constitue pas la réponse adaptée pour permettre l'intégration professionnelle durable de la clientèle visée.

En outre, le RQuODE se questionne sur l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre d'une telle obligation de participer en milieu semi-rural et rural, compte tenu de la rationalisation des services du ministère et de la fermeture de plusieurs centres locaux d'emploi (CLE) notamment. La fermeture des CLE dans certaines régions crée un obstacle géographique supplémentaire lié à un déplacement de plus en plus lointain, de même que des délais d'attente parfois importants pour un rendez-vous avec un agent d'aide socioéconomique. De plus, les individus qui vivent dans un village isolé doivent également conjuguer avec des possibilités d'emploi parfois plus limitées, souvent plus éloignées du lieu de résidence, et un accès inégal aux modes de transport en commun. Il apparaît donc important que le programme tienne compte des facteurs de mobilité, des limitations géographiques et de la réalité des marchés du travail locaux, au risque de dévitaliser des régions déjà aux prises avec des défis démographiques.

Enfin, selon l'article 177.11, « le choix de ne pas participer au programme est irrévocable ». Étant donné qu'une majorité d'individus qui font une demande d'aide sociale se trouve dans une situation de vulnérabilité, un refus initial de participer ne devrait pas conduire à une exclusion définitive du programme. Si leur situation personnelle évolue, les personnes devraient avoir le droit de réviser leur décision et de prendre part au programme, au moment où elles seront prêtes à entreprendre une telle démarche. Le choix d'un primo-demandeur de ne pas participer au programme Objectif emploi ne doit pas non plus avoir de conséquences sur son admissibilité aux mesures d'emploi offertes par les ressources externes.

En définitive, à défaut de mettre en place les conditions nécessaires au cheminement obligatoire et de tenir compte des multiples contextes de vie du participant, l'obligation de parcours risque de s'avérer contreproductive, tant pour les individus visés que pour la société québécoise.

### Une source de discrimination

Tel que le souligne la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), le principe d'obligation de parcours va à l'encontre de la définition de discrimination associée à l'article 10 de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne :

[...] la Cour suprême définit comme suit la notion de discrimination interdite par la Charte : « [...] une distinction, intentionnelle ou non, mais fondée sur des motifs relatifs à des caractéristiques personnelles d'un individu ou d'un groupe d'individus, qui a pour effet d'imposer à cet individu ou à ce groupe, des fardeaux, des obligations ou des désavantages non imposés à d'autres ou d'empêcher ou de restreindre l'accès aux possibilités, aux bénéfices et aux avantages offerts à d'autres membres de la société » (CDPDJ, 2016, p. 13).

Le programme Objectif emploi impose des obligations supplémentaires aux primo-demandeurs d'aide sociale, tout en excluant automatiquement du programme les prestataires actuels qui souhaiteraient y participer. Il crée ainsi une distinction fondée sur les caractéristiques personnelles des candidats, soit la durée de la présence à l'aide sociale.

De plus, selon l'introduction du projet de règlement, « ce programme d'aide financière s'adresse exclusivement aux personnes sans contraintes sévères à l'emploi » (CSE). Les adultes qui démontrent qu'ils se trouvent dans une situation de contraintes temporaires à l'emploi (CTE) peuvent également demander à être exclus du programme. Ces catégorisations en vue d'une exclusion du programme posent problème, car tous les individus admissibles à l'aide sociale qui obtiennent le statut CSE ou CTE ne doivent pas être automatiquement considérés comme étant inaptes au travail. Cette association restrictive contribue à placer ces candidats dans une catégorie à part, qui limite leur accès aux services publics d'emploi et, par le fait même, leurs chances d'intégrer le marché du travail. À titre d'exemple, une forte proportion de la clientèle des organismes en employabilité dédiés à l'intégration en emploi des personnes handicapées présente un statut de contraintes sévères à l'emploi. Pourtant, tous ne sont pas inaptes au travail et beaucoup souhaitent décrocher un emploi. Dans le cadre du projet Milieux en action, les chercheurs associés au Centre d'études et de recherches sur les transitions et l'apprentissage (CÉRTA) de l'Université de Sherbrooke ont d'ailleurs questionné « la pertinence sociale et économique » d'exclure les personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi, puisque la « reconnaissance du pouvoir de se mettre en mouvement vers l'emploi a un effet positif sur la participation » (Michaud et al., 2012, p. 249).

Somme toute, pour que le programme conduise à des résultats durables sur le marché du travail, le RQuODE est d'avis qu'il faut miser sur une participation volontaire avec une prestation bonifiée, plutôt qu'une approche contraignante. Nous croyons

également que le programme Objectif emploi devrait être offert à toutes les personnes qui en font la demande, et non seulement aux primo-demandeurs d'aide sociale, afin d'éviter toute forme de discrimination. Dans le même ordre d'idées, il est important que les candidats qui détiennent un statut CSE ou CTE aient l'occasion de participer au programme s'ils le désirent et si leur situation le permet. Les individus doivent également avoir le droit de revenir sur leur décision initiale de participer ou non au programme si leurs contextes de vie changent.

#### **Recommandation #1**

**Offrir le programme Objectif emploi à tous les prestataires d'aide sociale sur une base volontaire, avec une prestation bonifiée et sans restriction fondée sur le nombre de demandes ou le statut.**

## **CHAPITRE 2. PLAN D'INTÉGRATION EN EMPLOI**

Le plan d'intégration en emploi, découlant d'une bonne évaluation des besoins, constitue un élément fondamental du programme Objectif emploi :

Dans la mesure où l'évaluation des besoins du participant sera adéquate et conduira à l'élaboration d'un plan d'intégration lui permettant véritablement d'intégrer le marché de l'emploi de façon durable, ou d'amorcer un cheminement en ce sens, une telle démarche est positive. À l'inverse, un plan d'intégration inadéquat renforcera le sentiment d'échec chez le participant, contribuant à l'éloigner davantage du marché du travail (Protecteur du citoyen, 2016, p. 5).

Par conséquent, il est primordial que les modalités d'élaboration du plan, les objectifs poursuivis, la notion d'emploi convenable et l'accompagnement des participants fassent l'objet d'une attention particulière lors de la mise en œuvre du programme. Ces éléments doivent également être énoncés et précisés le plus rapidement possible pour offrir des balises claires et restreindre le caractère arbitraire d'Objectif emploi.

### **Des modalités imprécises pour l'élaboration du plan d'intégration**

Si plusieurs acteurs du marché du travail ont dénoncé le manque d'information sur les modalités d'élaboration des plans d'intégration dans le projet de loi n° 70 (CCLP, 2016; COCDMO, 2016; Protecteur du citoyen, 2016; RQuODE, 2016), le projet de règlement ne corrige en rien cette lacune.

D'une part, il ne précise pas qui sera responsable d'**évaluer les besoins des individus**, que ce soit les agents des CLE ou les intervenants des organismes en employabilité. Tel que le mentionne le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) :

Depuis 2011, dans les CLE, les effectifs ont chuté de 22 %. Chez les agentes et agents d'aide socio-économique, pour la même période, c'est une baisse de 25 %, soit 578 personnes de moins dans les bureaux locaux pour donner les services aux bénéficiaires de l'aide sociale, aux personnes en recherche d'emploi, aux entreprises (SFPQ, 2016, p. 5).

Si cette tâche est attribuée aux CLE, il importe qu'ils disposent d'un nombre suffisant de ressources pour exécuter ce mandat crucial. Il apparaît également essentiel que les agents soient formés pour bien comprendre les besoins des participants et choisir le parcours approprié. Ils doivent être suffisamment informés des différents services offerts dans les organismes en employabilité afin de bien diriger les participants à Objectif emploi. En outre, le recours croissant aux entrevues d'évaluation par téléphone dans les CLE, qui provoque une « déshumanisation des services » (SFPQ, 2016, p. 5), est susceptible de porter préjudice à la qualité des interventions réalisées. À ce titre, il importe de mentionner qu'une évaluation adéquate des besoins d'un individu ne peut être réalisée efficacement en quelques minutes, à l'occasion d'une première rencontre ou d'un entretien téléphonique, surtout s'il se trouve dans un état vulnérable ou si ses besoins sont complexes. À l'inverse, si l'évaluation des besoins et la détermination du plan d'action sont confiées aux professionnels des ressources spécialisées en employabilité, plusieurs questions demeurent en suspens : est-ce que le candidat potentiel pourra se présenter dans n'importe quel organisme ou seulement dans certains organismes ciblés? Quel sera le financement rattaché à ce service? Combien de temps sera alloué pour l'évaluation et l'établissement du plan d'intervention? Des lignes directrices doivent être énoncées, afin de limiter les décisions arbitraires tout en offrant une certaine flexibilité en fonction des contextes locaux et régionaux.

D'autre part, le projet de règlement ne spécifie pas non plus s'il sera possible de **modifier le plan d'intégration** advenant qu'il ne convienne pas au participant ou que sa situation change. Nous sommes convaincus que le plan ne peut guère être statique et figé dans le temps, car il est rattaché à un être humain qui évolue, qui progresse et qui s'adapte. Il ne doit pas non plus être linéaire et doit laisser place aux essais, aux erreurs et aux retours en arrière pour mieux cheminer. De plus, il nous apparaît primordial que le plan puisse proposer différentes options aux individus. À ce titre, le choix des trois parcours (acquisition de compétences, recherche intensive d'emploi et développement des habiletés sociales) ne peut être fixe : il est probable que plusieurs participants changent de parcours pendant leur démarche (par exemple, en débutant une recherche d'emploi avant de se réorienter vers une formation qualifiante). Le RQuODE et ses membres se questionnent également à savoir si les parcours de développement des habiletés sociales (souvent préalable à toute autre activité) ou d'acquisition de compétences permettront aux candidats de remplir leurs obligations envers le programme ou s'ils devront nécessairement être suivis par un parcours vers l'emploi, entraînant le cas échéant un double parcours pour ces participants. Enfin, pour



s'assurer qu'il soit adapté aux besoins de l'individu et qu'il corresponde à ses intérêts, il est nécessaire que le plan soit élaboré conjointement avec le candidat, en respectant sa liberté de choix.

### Recommandation #2

**Définir les modalités d'évaluation des besoins et d'élaboration du plan d'intégration en priorisant la situation de l'individu et son environnement ainsi que l'expertise des organismes en employabilité.**

### Vers une intégration durable plutôt qu'un réemploi rapide

À l'exception de la notion d'emploi convenable, qui sera abordée dans la prochaine section, le projet de règlement ne précise pas l'objectif visé par ce nouveau programme. Nous croyons, tout comme le Protecteur du citoyen, que « l'objectif doit être l'intégration durable en emploi, et non un retour rapide et à n'importe quel prix sur le marché du travail » (2016, p. 11).

S'il est parfois possible de décrocher un emploi – souvent précaire ou ne nécessitant pas de qualifications – en quelques jours, une intégration durable requiert une intervention adaptée, en approche globale et bien souvent sur une période plus longue. Or, selon un rapport de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, publié en 2005, portant sur un précédent programme d'emploi à cheminement obligatoire :

On constate que le type de mesures diffère selon que l'intervention est volontaire ou non : les mesures qui s'adressent aux jeunes sont davantage de courte durée lorsqu'elles se situent dans le cadre de l'obligation de parcours et elles sont de plus longue durée pour les interventions entreprises sur une base volontaire (MESS, 2005, p. 27).

Ce constat est d'ailleurs corroboré par les agents des CLE, qui « observent que les programmes et mesures axés sur l'accompagnement sont en recul au profit des mesures à plus court terme et orientées vers l'intégration rapide en emploi » (SFPQ, 2016, p. 12). Il est dès lors essentiel de se questionner à savoir si ce recours de plus en plus fréquent à des mesures ponctuelles émane de la volonté des participants, d'un manque de motivation ou d'une décision gouvernementale pour encourager un réemploi rapide, trop souvent temporaire ou précaire. Selon le MESS, « pour bon nombre de jeunes, l'intervention devrait être plus longue, plus soutenue et davantage en partenariat avec les ressources du milieu » (2005, p. 28).

Afin de favoriser une intégration durable sur le marché du travail, il importe d'offrir « la bonne mesure à la bonne personne au bon moment », en tenant compte du profil du participant, de ses intérêts et de sa motivation, et non pas du financement ou des places disponibles dans les divers programmes d'emploi. Étant donné qu'une forte proportion des destinataires du programme Objectif emploi présente un important besoin de rattrapage en matière de formation et/ou d'acquisition de

compétences personnelles, les budgets alloués aux services publics d'emploi – particulièrement les mesures de moyenne ou longue durée, telles que les services d'aide à l'emploi (SAE) en approche globale, les projets de préparation à l'emploi (PPE) ou les mesures de formation (MFOR) – devront être suffisants pour répondre à la demande. Des services d'accompagnement préalable à un retour en formation ou au début d'une mesure active d'emploi devront également être disponibles pour maximiser les chances de succès des participants à risque d'abandon.

### Un emploi décent et de qualité

Malgré les demandes répétées des intervenants du milieu, le gouvernement n'a pas défini dans les règlements ce que constitue un « emploi convenable », tel qu'énoncé à l'article 83.4 du projet de loi. De plus, les conditions permettant de refuser un emploi (article 177.14) ne tiennent pas compte des intérêts du participant, de la rémunération offerte ou encore de la stabilité de l'emploi. À ce titre, est-ce qu'un travail temporaire, à temps partiel et rémunéré au salaire minimum, constitue un emploi convenable? Ces critères flous laissent une trop grande place au jugement arbitraire des agents des CLE, qui devront évaluer à la fois la complexité de l'accès au lieu de travail, la difficulté des tâches à accomplir, la compatibilité de l'horaire de travail, etc. En l'absence de mécanisme d'appel, qu'advient-il si l'agent du CLE et le participant ne s'entendent pas sur la nature convenable ou non d'un emploi? Le RQuODE est d'avis que l'emploi convenable doit mener à une intégration durable et placer l'individu au cœur de ses considérations : il doit entre autres proposer un horaire et une rémunération adaptés aux différents contextes de vie (personnel, familial, social, juridique, économique, etc.) du participant, correspondre à ses intérêts et compétences, tenir compte de la situation géographique et des moyens de transport disponibles, s'ajuster à ses contraintes sévères ou temporaires en emploi, etc.

Par ailleurs, l'article 177.16 stipule que « le participant qui est congédié ne contrevient pas à l'obligation de maintenir son lien d'emploi à moins que la perte d'emploi ne soit attribuable à une faute de sa part ». Or, la notion de « faute » du participant n'est pas définie : est-ce qu'il s'agit d'une faute grave, tel un vol en entreprise, ou d'un simple écart, comme un retard lors d'un quart de travail? Est-ce qu'un participant qui omet de se présenter une journée pour des raisons personnelles et qui est congédié par son employeur contrevient à l'obligation de maintenir son lien d'emploi? Puisque de nombreux demandeurs d'aide sociale présentent diverses barrières à l'emploi, il est important que le programme prévoie un accompagnement adapté en entreprise et une certaine flexibilité quant à l'application des sanctions.

Ainsi, en accord avec les recommandations de la CDPDJ, nous croyons qu'il est primordial que :

[...] les participants au Programme objectif emploi puissent a) contribuer à la détermination du caractère convenable de l'emploi qui leur est offert, notamment en fonction de leurs caractéristiques et situation personnelles, b) conserver leur faculté de démission sans pénalité sous réserve des dispositions du droit du travail applicables et c) jouir des normes minimales de travail et du droit d'appartenir à un syndicat (2016, p. 35).

À défaut, le nouveau programme Objectif emploi porte atteinte au libre choix de l'emploi inclut dans le droit au travail et protégé par les instruments nationaux et internationaux des droits de l'Homme. À ce titre, l'Organisation des Nations Unies a indiqué, eu égard au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels auquel le Canada a adhéré en 1976, que « le droit au travail comprend le droit de tout être humain de décider librement d'accepter ou de choisir un travail, ce qui suppose de ne pas être forcé de quelque manière que ce soit à exercer une activité ou à prendre un emploi » (ONU, 2006, p. 3). Les participants à un programme d'aide à l'emploi ne peuvent donc être contraints d'accepter un emploi qui ne leur convient pas, même s'il est jugé « convenable » par un agent d'aide socioéconomique.

### L'importance de l'accompagnement et de l'approche globale

Figurant au cœur d'une intégration en emploi réussie et durable, l'accompagnement par une ressource spécialisée favorise le développement d'une autonomie personnelle, sociale, économique et professionnelle saine chez les personnes vivant des obstacles à l'emploi. Dans le cadre de travaux effectués sur l'accompagnement en vue d'augmenter la persévérance des participants dans les services publics d'emploi, Emploi-Québec a déjà reconnu le champ de compétence des organismes en employabilité :

L'expertise et la contribution des organismes à l'offre de service d'Emploi-Québec résident particulièrement dans leur capacité d'évaluer les besoins des personnes plus éloignées du marché du travail, et d'ajuster les interventions et les actions à entreprendre en fonction des difficultés et des obstacles qu'elles rencontrent dans leur démarche vers l'intégration en emploi. Ainsi, l'accompagnement doit être souple, flexible et adapté aux besoins des personnes (Emploi-Québec, 2012, p. 51).

La durée et l'intensité de l'accompagnement doivent être modulées selon les besoins et le profil des individus. Selon les conclusions du MESS à l'égard d'un précédent programme d'emploi à cheminement obligatoire :

On doit prévoir des parcours plus intensifs pour les jeunes plus éloignés du marché du travail, lesquels devraient s'appuyer sur une offre de service, en complémentarité avec les partenaires du milieu, qui vise à apporter une réponse intégrée et en continu à leurs différents besoins, avec un accompagnement soutenu auprès des jeunes en parcours (2005, p. 29).

Compte tenu des taux d'abandon élevés dans certaines mesures et du profil des participants visés, il est essentiel que les organismes en employabilité disposent des leviers financiers nécessaires pour développer des services d'accompagnement soutenus et adaptés. Cet accompagnement doit permettre de suivre le candidat dans les multiples facettes de son plan d'intervention, incluant ses démarches dans les milieux de la santé et de l'éducation. Il doit également se poursuivre au-delà de l'obtention d'un emploi, afin de soutenir le candidat et l'employeur dans le processus d'intégration en entreprise. Dans le cadre de ses programmes de stages rémunérés en entreprise financés par la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT), le RQuODE a constaté les effets bénéfiques, tant pour l'employeur que pour l'employé, d'un

accompagnement structuré, soutenu (deux heures par semaine) et personnalisé offert par des intervenants qualifiés. En minimisant la pression exercée sur les gestionnaires par l'accueil de nouveaux stagiaires ou employés, particulièrement pour les très petites, petites et moyennes entreprises, ce soutien atténue les risques pour l'employeur et favorise la rétention en emploi. En bref, puisque le maintien en emploi constitue un enjeu majeur pour la réussite du programme, il est nécessaire de valoriser des interventions à ce niveau pour ne pas décourager les individus qui souhaitent intégrer ou réintégrer le marché du travail et les entreprises qui sont ouvertes à embaucher des personnes présentant des difficultés d'intégration.

### Recommandation #3

**Viser l'intégration durable des participants sur le marché du travail grâce à des services en approche globale et des emplois de qualité.**

## CHAPITRE V. MANQUEMENTS AUX ENGAGEMENTS

Le cinquième chapitre de l'article 24 du projet de règlement aborde la question des manquements, en établissant les réductions de prestation en cas de non-respect d'un engagement « sans motif valable ». Cependant, il est difficile, voire impossible, de se prononcer de façon définitive sur la définition des manquements et l'application des sanctions, puisque nous ne connaissons toujours pas les modalités d'élaboration et le contenu des plans d'intégration.

### La notion de manquement et son signalement

Tout d'abord, la **notion de manquement** à un engagement prévu au plan d'intégration en emploi n'est pas définie dans le projet de règlement. Puisque cet élément détermine les sanctions applicables, il importe de clarifier les circonstances assimilées à un manquement au respect des engagements du plan d'intégration : qu'est-ce qu'un engagement? Combien d'engagements peut contenir un plan d'intégration? Est-ce que le non-respect d'un seul engagement sur 10 entraîne automatiquement un « manquement » accompagné d'une coupure financière? Est-ce que les différents contextes du participant seront pris en compte lors de la détermination des manquements? Selon le Protecteur du citoyen, « le participant devrait avoir une obligation de moyens et non de résultat quant au respect des engagements de son plan d'intégration. Il devrait démontrer qu'il fournit tous les efforts raisonnables, compte tenu de sa situation, mais ne devrait pas avoir à respecter ce plan coûte que coûte » (2016, p. 8). Cette flexibilité quant aux objectifs initialement fixés dans le plan d'intégration doit faire partie intégrante de l'approche préconisée par le programme Objectif emploi, au risque de démotiver les candidats et de les éloigner de leur mise en mouvement vers l'emploi.

Par ailleurs, le projet de règlement ne précise pas non plus qui sera responsable du **signalement des manquements** dans les différents parcours proposés. Le RQuODE et ses organismes membres sont en désaccord avec un éventuel changement unilatéral dans les procédures de suivi, étant donné les répercussions potentielles importantes sur les participants et les intervenants des ressources externes. En effet, pour favoriser la mobilisation des participants, les organismes doivent établir une véritable relation d'aide basée sur la confiance. Les forcer à adopter une approche coercitive et à « dénoncer » leurs clients dénaturerait cette approche fondée sur une perspective globale et briserait l'alliance thérapeutique établie avec leur clientèle. Par conséquent, il est primordial de respecter l'autonomie de fonctionnement des organismes en employabilité, qui sont tenus par leurs ententes de service avec Emploi-Québec d'atteindre des cibles de résultats, mais non pas de signaler les manquements d'un participant. Nous sommes d'avis que les mécanismes de suivi des activités déjà en place devraient s'appliquer dans le cadre du nouveau programme Objectif emploi. De nouvelles obligations en termes de divulgation de suivi des activités pourraient compromettre la relation de confiance établie entre les candidats et les organismes, et donc nuire à la réussite du programme.

#### Recommandation #4

**Conserver les mécanismes actuels pour le suivi des parcours des participants, sans contraindre les organismes en employabilité à une obligation de divulgation de manquement.**

#### Une diminution considérable de la prestation

L'article 177.42 stipule que, en cas de manquements, la prestation d'Objectif emploi peut être réduite de l'ordre de 50 %, ce qui équivaut à une prestation d'à peine plus de 300 \$ par mois. Cette diminution importante du montant mensuel nous semble incohérente et contreproductive, à la fois d'un point de vue législatif et socioéconomique.

D'une part, cette réduction considérable de la prestation de base va à l'encontre des principes et actions énoncés dans la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. L'article 9 de la Loi mentionne diverses pistes d'action en vue de renforcer le filet de sécurité sociale et économique, notamment de « rehausser le revenu accordé aux personnes et aux familles en situation de pauvreté, en tenant compte notamment de leur situation particulière et des ressources dont elles disposent pour couvrir leurs besoins essentiels » (Gouvernement du Québec, 2017b, p. 5). Elle s'inscrit aussi en contradiction avec l'article 59 de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, qui prescrit que « 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 » (Gouvernement du Québec, 2017a, p. 15). Pour respecter le cadre législatif québécois, le programme ne doit pas subordonner les prestations d'aide financière de dernier recours à des mesures imposées d'aide à l'emploi.

D'autre part, une telle coupure dans la prestation de base risque d'affecter négativement la motivation des participants et de réduire d'autant plus leurs chances d'intégrer le marché du travail, en fragilisant leur situation déjà précaire. Tel que le souligne le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, « ce n'est certainement pas en appauvrissant les gens par des pénalités qu'on va leur donner les moyens de s'en sortir. D'autant plus que pour être admis à l'aide sociale, il faut déjà avoir épuisé toutes ses ressources » (CCLP, 2016, p. 17). Tel que le RQuODE le mentionnait dans son mémoire sur le projet de loi n° 70, « le montant que recevront les participants d'Objectif emploi – une fois les sanctions imposées – ne doit pas être inférieur au montant de base octroyé comme prestation d'aide financière de dernier recours » (2016, p. 10). Réduire la prestation de base contraindrait les individus à canaliser leurs maigres ressources vers leur simple survie, les détournant de leur recherche d'emploi et les menant vers la précarité et la marginalisation.

### Recommandation #5

**Maintenir la prestation de base en dépit des manquements au plan d'intégration, en coupant uniquement la bonification accordée pour la participation.**

## AUTRES PRÉOCCUPATIONS

En plus de la nature imprécise de nombreuses dispositions prévues dans le projet de règlement présenté par le gouvernement québécois, qui laisse une large place à l'arbitraire et à l'interprétation, le Regroupement et ses membres constatent et déplorent l'absence complète de certains éléments clés, comme un mécanisme d'appel et un processus d'évaluation du programme. Nous sommes également préoccupés par le manque de considération accordée à la dimension systémique de la problématique visée par ce nouveau programme d'aide à l'emploi.

En premier lieu, le projet de règlement ne fait **aucune mention d'un mécanisme d'appel** permettant aux participants de contester la décision d'un agent du centre local d'emploi. Tel que mentionné précédemment, qu'advient-il en cas de désaccord entre le participant et l'agent, par exemple sur le contenu du plan d'intégration, sur la nature « convenable » d'un emploi, sur un manquement potentiel, etc.? Il nous apparaît essentiel que les individus aient accès à certains recours si une décision ne convient pas à leur situation. Ce mécanisme d'appel est d'autant plus important que le programme Objectif emploi exclut l'utilisation de la clause de dénuement, qui permettait aux individus de faire appel au pouvoir discrétionnaire du ministre en cas de menaces graves pour leur santé ou leur sécurité.

En second lieu, **aucune mesure d'évaluation** n'est prévue dans le projet de règlement pour mesurer l'efficacité à court et moyen termes du programme Objectif emploi. Étant donné que le gouvernement ne semble pas avoir effectué d'études d'impact préalables, il est nécessaire qu'une évaluation indépendante du programme soit réalisée après la première année d'implantation, pour apporter les ajustements nécessaires le cas échéant. Cette évaluation devrait également être présentée à l'Assemblée nationale et accessible au public.

#### Recommandation #6

**Inclure un mécanisme d'appel pour les participants ainsi qu'un processus d'évaluation dans le cadre du programme Objectif emploi.**

Finalement, le programme Objectif emploi passe outre les **obstacles systémiques** qui entravent le chemin vers l'emploi des clientèles sous-représentées sur le marché du travail. Pourtant, tel que le mentionne le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale :

Le droit au travail est également nié par la rareté des emplois correspondant aux caractéristiques des personnes sans emploi, par la discrimination, par la sous-qualification d'un nombre important de personnes en emploi ou sans emploi, par des exigences d'embauche parfois excessives, par la non-reconnaissance d'expériences et de diplômes acquis à l'étranger, par l'absence ou l'insuffisance de services connexes (transport, garderies, etc.) et, pour certaines, par un revenu disponible si faible qu'il constitue en soi un obstacle à l'intégration (CCLP, 2015, p. 11).

Indépendamment de la responsabilité individuelle imputée aux demandeurs d'aide sociale, le marché du travail doit être prêt à accueillir ces personnes et à leur offrir des emplois de qualité. Or, de nombreux employeurs se montrent encore réticents à embaucher des personnes qui présentent des obstacles à l'emploi, notamment en raison de leur âge, d'une situation de handicap, d'un manque d'expérience de travail canadienne, d'un casier judiciaire, etc. Un récent sondage de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse souligne d'ailleurs que « la méfiance sociale s'exprime notamment envers les prestataires de l'aide sociale, à l'égard desquels la moitié des répondants affirment entretenir une opinion négative (49,1 %) » (CDPDJ, 2015). En outre, selon un sondage réalisé par le Conseil du patronat du Québec (CPQ), seule « une entreprise sur dix emploie des personnes handicapées et une même proportion des personnes en réinsertion sociale » (CPQ, 2016, p. 12). Les employeurs doivent être sensibilisés à l'embauche de certains groupes et bénéficier d'un accompagnement pour favoriser une intégration réussie en entreprise. Leur implication est essentielle pour assurer la réussite du programme. Dans le cas contraire, les participants au programme Objectif emploi risquent de multiplier les échecs dans leur parcours vers l'emploi et de se décourager complètement.

**Recommandation #7**

**Mobiliser et responsabiliser les entreprises à offrir davantage de possibilités d'emploi et de stage aux personnes en situation de vulnérabilité ou issues des groupes sous-représentés sur le marché du travail.**

## CONCLUSION

Alors que le taux de chômage québécois atteint un creux historique et qu'une rareté de main-d'œuvre se fait sentir dans plusieurs secteurs d'activité, le gouvernement du Québec cherche à intégrer en emploi, par le biais du programme Objectif emploi, des individus sous-représentés sur le marché du travail, principalement des jeunes et des personnes immigrantes. Cet objectif louable ne doit cependant pas occulter la dimension humaine et systémique de la problématique d'intégration socioprofessionnelle que rencontrent plusieurs Québécois et Québécoises. Il ne doit pas non plus être réalisé aux dépens des individus qui ne peuvent ou ne souhaitent, pour le moment, entreprendre un parcours vers l'emploi, pour de multiples raisons. Pour réellement contribuer au développement personnel des individus visés par ce programme et à l'essor de notre société, cette mobilisation vers l'emploi doit être réalisée de façon humaine, juste et durable.

Le RQuODE réitère que le programme Objectif emploi peut avoir des retombées positives, si certaines modifications sont apportées afin de garantir les droits et libertés de tous, incluant la liberté de choix et le droit au travail. Ces ajustements doivent également permettre de tenir compte des difficultés systémiques rencontrées par de nombreux individus sur le marché du travail et inclure des stratégies pour les atténuer. Enfin, le gouvernement du Québec doit s'appuyer sur l'expertise et l'expérience des organismes spécialisés en développement de l'employabilité pour la mise en œuvre de ce programme, dans le cadre d'un partenariat renforcé et financé de manière adéquate.



## RÉFÉRENCES

- CCLP – Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2016). *Mémoire sur le projet de loi n° 70 : Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'insertion en emploi*. Québec, Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 38 pages.
- CCLP – Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2015). *Avis : L'emploi pour lutter contre la pauvreté, les défis à relever. L'aide à l'emploi : pour une intégration durable*. Québec, Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 75 pages.
- CDPDJ – Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2016). *Mémoire à la Commission de l'Économie et du Travail de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 70*. En ligne, [http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/memoire\\_PL\\_70\\_emploi\\_pauvrete.pdf](http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/memoire_PL_70_emploi_pauvrete.pdf) (Page consultée le 2 août 2017).
- CDPDJ – Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2015). « La condition sociale » dans *Sondage sur les droits de la personne et la diversité*. En ligne, <http://www.cdpedj.qc.ca/fr/droits-de-la-personne/sondage-2015/Pages/condition-sociale.aspx> (Page consultée le 7 août 2017).
- COCDMO – Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre (2016). *Avis sur le projet de loi 70*. En ligne, <http://cocdmo.qc.ca/wp-content/uploads/2016/02/Me%CC%81moire-%E2%80%93-Projet-de-loi-70-v.finale.pdf> (Page consultée le 15 août 2017).
- CPQ – Conseil du patronat du Québec (2016). *Sondage auprès des employeurs québécois*. En ligne, <https://www.cpq.qc.ca/wp-content/uploads/2017/02/sondage1016.pdf> (Page consultée le 15 août 2017).
- Emploi-Québec (2012). « Annexe 9 – L'accompagnement dans le cadre de l'AIP » dans *Guide des mesures et des services d'emploi*. En ligne, <http://bit.ly/2uiCngc> (Page consultée le 7 août 2017).
- Gouvernement du Québec (2017a). *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (A-13.1.1)*. En ligne, <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/A-13.1.1> (Page consultée le 1<sup>er</sup> août 2017).
- Gouvernement du Québec (2017b). *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (L-7)*. En ligne, <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/L-7> (Page consultée le 1<sup>er</sup> août 2017).
- MESS – Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2005). *Rapport de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale sur l'application de certaines dispositions de la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*. Québec, Gouvernement du Québec, 44 pages.
- MICHAUD, Guylaine et al. (2012). *Développement d'une approche visant à mobiliser la clientèle dite éloignée sur marché du travail. Rapport final de la recherche déposé au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale*. Sherbrooke, Université de Sherbrooke - Centre d'études et de recherches sur les transitions et l'apprentissage, 275 pages.
- ONU – Organisation des Nations Unies (2006). *Le droit au travail : Observation générale n° 18 adoptée le 24 novembre 2005. Article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. En ligne, <http://bit.ly/2uimKPB> (Page consultée le 2 août 2017).

Protecteur du citoyen (2016). *Mémoire sur le projet de loi n° 70*. En ligne, [https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/reactions/2016-02-09\\_memoire-PL-70-formation-emploi.pdf](https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/reactions/2016-02-09_memoire-PL-70-formation-emploi.pdf) (Page consultée le 1<sup>er</sup> août 2017).

RQuODE – Regroupement québécois des organismes pour le développement de l'employabilité (2016). *Mémoire sur le projet de loi n° 70 : Une croissance inclusive et concertée pour une meilleure adéquation formation-emploi*. En ligne, [http://rquode.com/wp-content/uploads/2016/02/Memoire-RQuODE-2016\\_Projet-de-loi-70.pdf](http://rquode.com/wp-content/uploads/2016/02/Memoire-RQuODE-2016_Projet-de-loi-70.pdf) (Page consultée le 7 août 2017).

SFPQ – Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (2016). *Mémoire sur le projet de loi n° 70*. En ligne, <http://bit.ly/2hDJfg2> (Page consultée le 2 août 2017).