



## **Consultation générale – Plan de lutte à la pauvreté et à l’exclusion sociale**

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

29 janvier 2016



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

4321, rue Papineau

Montréal, Québec

H2H 1T3

Courriel : [info@cocdmq.qc.ca](mailto:info@cocdmq.qc.ca)

Site internet : [www.cocdmq.qc.ca](http://www.cocdmq.qc.ca)



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

## Table des matières

Avant-propos.....	4
Résumé des principaux éléments .....	5
Introduction – Pour une approche intégrée .....	7
Démarche de production du mémoire .....	8
Orientation 1 - Prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes. ....	9
Formation de base : des acquis menacés.....	9
Souplesse et diversité dans l'offre de formation.....	11
Pour une meilleure reconnaissance des compétences et des acquis de la main-d'œuvre .....	12
Pour une intervention gouvernementale cohérente en formation.....	14
Orientation 2 - Renforcer le filet de sécurité sociale et économique .....	16
Garantir un minimum vital à tous.....	16
Orientation 3 - Favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail .....	19
Évolution des caractéristiques des personnes.....	20
Insertion en emploi.....	21
Le travail comme voie de sortie de la pauvreté .....	24
Orientation 4 - Favoriser l'engagement de l'ensemble de la société .....	27
Orientation 5 - Assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions.....	30
Conclusion .....	35
Rappel des recommandations .....	36
Liste des membres nationaux de la Coalition .....	39

## Avant-propos

La Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre (COCDMO) a pour mission de combattre l'exclusion sociale et professionnelle des citoyennes et citoyens laissés en marge du développement économique et social, en visant la pleine reconnaissance du droit à la formation et du droit au travail pour tous et toutes.

La Coalition regroupe onze réseaux nationaux qui rejoignent près de 1000 organisations québécoises œuvrant dans un des volets liés au développement de la main-d'œuvre, soit l'insertion et l'intégration en emploi, la formation et l'éducation, le développement local et communautaire et la défense des droits. La COCDMO est membre de la Commission des partenaires du marché du travail, où trois sièges sont attribués au secteur communautaire.

Ces organisations travaillent quotidiennement sur le terrain pour accompagner vers l'emploi des individus éloignés ou exclus du marché du travail. Plusieurs d'entre elles sont ancrées dans leur milieu depuis plus de 30 ans et constituent des acteurs majeurs au chapitre du développement de la main-d'œuvre québécoise, notamment en offrant une expertise précieuse et spécifique d'intervention auprès des clientèles plus démunies.

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

## Résumé des principaux éléments

**Orientation 1 : Prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes.**

### *Accès à la formation de base : des acquis menacés*

- Coupes budgétaires provinciales et fédérales ;
- Impact différencié sur les personnes en situation de pauvreté ;
- **Essentiel** : Offre diversifiée de formations de base accessibles à tous et soutien financier pour les personnes en situation de pauvreté.

### *Souplesse et diversité dans l'offre de formation continue*

- **Essentiel** : Adapter l'offre aux besoins des différentes clientèles : nouveaux immigrants, personnes sans chèque, etc. pour en faciliter l'accès et les soutenir dans leur parcours.

### *Pour une meilleure reconnaissance des compétences et des acquis de la main-d'œuvre*

- Offre de service en RAC et RCMO s'est amélioré depuis quelques années, mais beaucoup reste à faire afin de faciliter la reconnaissance et l'actualisation des compétences.

### *Pour une intervention gouvernementale cohérente en formation*

- De nombreux obstacles nuisent au développement d'une culture de formation continue;
- Nombreuses incohérences et disparités dans l'action gouvernementale;
- Renouvellement du plan d'action interministériel en éducation des adultes et en formation en attente depuis 2007;
- **Essentiel** : S'attaquer au déficit de formation de la main-d'œuvre québécoise.

**Orientation 2 : Renforcer le filet de sécurité sociale et économique**

- La structure fiscale a un effet dissuasif sur les personnes désireuses de quitter l'aide sociale par le biais d'un retour en emploi.
- **Essentiel** : Garantir un minimum vital à tous et systématiquement récompenser le retour ou le maintien en emploi par une fiscalité avantageuse.

**Orientation 3 : Favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail**

- Le nombre de prestataires ne cesse de diminuer et atteint un seuil historique.

- Le profil de la clientèle change. Elle demeure plus longtemps éloignée du marché du travail.
- Le marché du travail ne s'autorégule pas. Intégrer ces personnes en emploi demande un accompagnement adéquat.

#### *Garantir l'accès aux mesures adaptées d'insertion en emploi*

- Le droit au retour au travail signifie le droit à la formation. Les mesures actives de longue durée visant l'intégration dans des emplois de qualité devront être privilégiées.
- La catégorisation des clientèles inquiète les membres de la COCDMO, car elle risque d'aboutir sur un non-respect des droits des personnes.
- Flexibilité et adaptation aux besoins de la clientèle sont de rigueur.
- **Essentiel** : Garantir, dans le prochain plan de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, un accès universel aux mesures d'emploi.

#### *Le travail comme voie de sortie de la pauvreté*

- Pour la Coalition, l'emploi devrait toujours constituer un vecteur puissant de sortie de la pauvreté. Malheureusement, force est d'admettre qu'il n'en est pas toujours ainsi.

#### **Orientation 4 : Favoriser l'engagement de l'ensemble de la société.**

- La contribution de l'action communautaire doit être reconnue à sa juste valeur.
- Les notions de partenariat et de représentativité doivent être actualisées dans le prochain plan d'action en reconnaissant pleinement le rôle que jouent les organismes en développement de la main-d'œuvre.
- La participation de l'ensemble des acteurs de la société civile incluant les personnes en situation de pauvreté est importante dans la gouvernance de l'action collective.

#### **Orientation 5 : Assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions.**

- Nous sommes d'avis que la diminution du revenu afin de mobiliser les personnes vers l'emploi, comme le propose le projet de loi 70, est inefficace et contre-productive. Les interventions législatives et réglementaires « à la pièce » diminuent grandement la cohérence de l'intervention gouvernementale.
- **Essentiel** : Le gouvernement du Québec devra remédier au manque de cohérence entre la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et certaines mesures instaurées récemment par le gouvernement du Québec.

## Introduction – Pour une approche intégrée

Au Québec, les groupes luttant contre la pauvreté et l'exclusion sociale sont nombreux et bien enracinés tant au niveau local que national, et ce, depuis plusieurs années déjà. Par leur action, ceux-ci ont contribué à faire adopter, en 2002, la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (la Loi), qui prévoyait faire du Québec, d'ici 2013, l'une des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres. Les membres de la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre se positionnent en partenaires de ce combat contre l'exclusion sociale et la pauvreté, par l'accès à l'éducation, à la formation et à l'emploi. C'est pourquoi nous avons accueilli avec bonheur l'annonce du renouvellement du Plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En effet, en misant sur la prévention, le renforcement du filet de sécurité sociale et économique et sur l'accès à l'emploi, le plan d'action, découlant de la Loi, favorise une approche structurante et durable que nous ne pouvons qu'applaudir.

Les membres de la Coalition considèrent que l'emploi constitue potentiellement le vecteur le plus puissant de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Toutefois, les préoccupations liées à l'emploi ne peuvent être séparées des autres considérations en amont et en aval. La sortie de la pauvreté et de l'exclusion sociale doit donc être analysée en termes de continuité de parcours allant de l'amélioration des conditions de vie des personnes les plus pauvres et les plus exclues (sécurité alimentaire, logement, persévérance scolaire, etc. : ce qui est en aval de l'emploi), en passant par des mesures favorisant une démarche vers l'emploi qui soit adaptée à chacun (d'où l'importance de la notion d'accompagnement) et se poursuivant par l'insertion, le maintien et la progression en emploi (d'où l'importance notamment de la formation continue).

En ce sens, nous sommes d'avis que le prochain plan d'action devrait renforcer une approche gouvernementale intégrée : rendre plus efficaces les structures, avec entre autres une meilleure articulation autour des partenaires du marché du travail et les différents ministères ou instances gouvernementales impliqués. Ce qui demandera, d'une part, un suivi et des liens plus étroits entre les instances d'orientation et celles d'opérationnalisation, mais également, un réel leadership politique afin de réellement contrer les effets de silos dont souffrent trop souvent les personnes en situation de pauvreté. Rappelons qu'à l'heure où se déroule la

présente consultation, le 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» est à l'étude. Ce projet de loi interpelle directement la question de la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, puisqu'il vise à renforcer l'intervention gouvernementale en matière de formation de la main-d'œuvre, mais aussi, à instaurer un programme obligatoire d'insertion en emploi destiné aux nouveaux demandeurs d'aide sociale. Il est pour le moins paradoxal qu'un projet ayant un potentiel important d'appauvrissement des personnes soit déposé au moment de cette consultation. Nous croyons que les plus grandes réussites en matière de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale se sont justement produites lorsque des acteurs ont su dépasser leurs contraintes et travailler dans un objectif commun, par exemple, dans le cadre des Alliances pour la solidarité.

Le cœur de notre mission étant la pleine reconnaissance du droit à la formation et du droit au travail pour toutes et tous, nos commentaires se concentreront surtout sur les articles 7, 8 et 9 de la Loi, c'est-à-dire les actions liées au développement du potentiel des personnes, au renforcement du filet de sécurité sociale et économique, ainsi que l'orientation visant à favoriser l'accès à un emploi et à valoriser le travail.

### **Démarche de production du mémoire**

Le présent mémoire est en partie le résultat d'une consultation coorganisée par la Coalition et le Comité consultatif Jeunes (CCJ) au cours du mois de décembre 2015. Sous la forme d'une demi-journée d'échanges, la consultation visait à explorer les enjeux qui nous concernent, faire connaître les bonnes pratiques de notre secteur ou faciliter la rédaction de nos mémoires respectifs le cas échéant.

Les organisateurs ayant privilégié d'explorer quelques enjeux en profondeur plutôt que de survoler l'ensemble des enjeux présentés par le gouvernement, la formule adoptée fut celle du forum ouvert. Les participants furent invités à proposer des enjeux qui les concernaient. En tout, six enjeux<sup>1</sup> furent discutés en sous-groupes. Le mémoire reprend une partie des enjeux, progrès et bonnes pratiques mentionnées lors de cet exercice.

---

<sup>1</sup> 1) Développement des compétences, accès à la formation (continue et de base), RAC/RCMO, 2) Améliorer le revenu des personnes, 3) Participation citoyenne, favoriser l'engagement de la société, revitalisation des milieux, 4) Précarisation du travail (travail atypique), 5) Entrepreneurat/persévérance scolaire, 6) Accès et maintien en emploi, accompagnement des clientèles sous-représentées sur le marché du travail.

## **Orientation 1 - Prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes.**

Le développement du plein potentiel des personnes est un élément essentiel, selon nous, de la prévention de la pauvreté. La Loi reconnaît cette importance à l'article 8 et propose une série d'actions liées à la prévention de la pauvreté. Nous avons choisi de nous concentrer sur trois types d'actions, soit celles visant l'accès à la formation de base, la formation continue et la reconnaissance des acquis. Outre ces trois éléments, mentionnons que de manière générale, les personnes en situation de pauvreté sont davantage touchées que les autres lorsque des compressions sont effectuées dans les services publics. Qu'elles touchent les CPE, les commissions scolaires, les écoles, le réseau de la santé et des services sociaux, celles-ci ont un impact différencié sur les personnes en situation de pauvreté, qui n'ont souvent pas d'autres ressources pour compenser la perte d'un service ou d'une prestation. Dans la cohérence que nous devons apporter aux politiques et mesures gouvernementales visant à prévenir la pauvreté des personnes, il nous apparaît qu'il est essentiel de tenir compte de cet élément.

### **Formation de base : des acquis menacés**

En 2002, la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue a établi que les apprentissages sanctionnés par le diplôme d'études secondaires (DES) ou par le diplôme d'études professionnelles (DEP) constituent la norme sociale de référence pour définir la formation de base à acquérir par toutes les citoyennes et tous les citoyens ayant la capacité de le faire<sup>2</sup>. Les données montrent que près de 30 % des adultes québécois de 25 à 64 ans ne possédaient pas de diplômes d'études secondaires en 2000, soit au moment de l'adoption de la politique. Des données plus récentes, traçant l'évolution de cet indicateur, montrent que bien que la situation s'est grandement améliorée entre 2000 et 2005, ce qui correspond à la principale période d'activité de la politique, celle-ci a cessé de progresser depuis<sup>3</sup>. Or, le fait de détenir une formation de

---

<sup>2</sup> Ministère de l'éducation du Québec, Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue, 2002 :9

<sup>3</sup> Statistique Canada, Indicateurs de l'éducation au Canada : une perspective internationale, 2015 : 29

base reconnue est un facteur positif de participation des personnes dans la société, que ce soit par l'emploi ou par d'autres formes de participation. Sans négliger ces autres formes, nous devons souligner que le niveau de formation, sans surprise, est corrélé positivement avec le taux d'activité des personnes. Dans un avis publié en janvier 2016, le Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études (CCAFE) mentionnait :

« Le fait de ne pas avoir obtenu le diplôme d'études secondaires est aussi très pénalisant au niveau de l'emploi. Cela se vérifie dans toutes les catégories d'âge. Par exemple, chez les 25-44 ans ne détenant aucun certificat, diplôme ou grade, le taux d'activité était de 68,1 % en 2011, comparativement à 83 % et plus chez ceux qui avaient au moins un diplôme d'études secondaires. Le taux d'activité était encore plus bas chez les 45-64 ans sans diplôme (56,8 %) et le taux d'emploi se situait à 51,2 %. Dans la population de 65 ans et plus, les plus scolarisés maintiennent davantage leur participation au marché du travail. »<sup>4</sup>

**Il est donc essentiel, afin de combattre la pauvreté et l'exclusion des personnes et prévenir celle-ci, que soient mobilisées des ressources conséquentes visant une offre diversifiée de formation de base accessible à tous, mais aussi, des mesures de soutien financier adaptées.** La Coalition a noté que depuis le dernier plan d'action, il est davantage question de reculs que de progrès quant à ces deux éléments. En effet, du côté de l'offre de service, les organismes communautaires offrant des formations de base ou soutenant l'action des organismes locaux voient leur financement diminuer ou carrément coupé. Par exemple, le gouvernement fédéral a annoncé, en 2014, que plus d'une douzaine d'organisations nationales canadiennes et provinciales ne pourront plus compter dorénavant sur le financement public fédéral. Mentionnons également la fin du financement octroyé à la Semaine québécoise des adultes en formation, une initiative nationale visant à mettre en valeur les diverses facettes de l'éducation « tout au long de la vie », dont en particulier des projets visant l'apprentissage des compétences de base. Mais les organismes locaux ont été également touchés par des compressions budgétaires affectant leurs partenaires, dont les commissions scolaires. Les centres d'éducation populaires (CEP) de Montréal, par exemple, sont menacés de fermeture depuis près de deux ans, en raison de leur niveau de financement et de l'état des édifices dans lesquels ils sont hébergés. Ces locaux appartiennent à la CSDM qui n'a plus les moyens de les entretenir et les CEP n'ont pas les moyens financiers pour procéder aux rénovations nécessaires. Or, comme le soulignent les centres

---

<sup>4</sup> Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études, L'accessibilité financière des adultes aux projets d'études et de formation, 2016: 29

regroupés sous la bannière InterCEP, ceux-ci viennent en aide à plus de 6 000 familles réparties dans les quartiers les plus défavorisés de Montréal.

En ce qui concerne le soutien financier aux personnes, celles qui fréquentent les organismes communautaires en alphabétisation n'ont pas accès à un soutien financier, sauf certaines personnes qui participent au Programme d'aide et d'accompagnement social (PAAS) Action d'Emploi-Québec. Or, le programme est réservé aux personnes prestataires de l'aide sociale ou de la solidarité sociale, ce qui en limite la portée. De plus, le gouvernement a annoncé qu'il entend économiser 2 millions dans les 14 millions consacrés annuellement à ce programme. Ces mesures d'économie font que quelque 300 personnes, pourtant considérées comme admissibles, n'ont pas eu de soutien financier en raison de ces restrictions budgétaires<sup>5</sup>.

### **Souplesse et diversité dans l'offre de formation**

Pour la Coalition, il est essentiel de prendre en compte les besoins particuliers des personnes en situation de pauvreté en termes de soutien et d'accès à la formation qu'elle soit de base ou continue. Les personnes sans emploi, par exemple, vivent souvent des situations de pauvreté et il arrive qu'elles doivent avoir recours à des mesures d'accompagnement ou de soutien psychosocial pour reprendre confiance dans leur projet de formation et de retour vers l'emploi. Les personnes en emploi, quant à elles, doivent souvent résoudre les difficultés de la conciliation travail-famille-étude. Il faut relever le défi de remplacer leur salaire lorsqu'elles veulent suivre une formation qualifiante, à temps plein.

Ces défis en matière d'accès à la formation de base se posent de manière particulièrement aigüe chez deux catégories de personnes, soit les personnes immigrantes et les personnes sans soutien public du revenu (« sans chèque »). En situation de précarité économique, les personnes immigrantes, comme bien d'autres personnes sans emploi, doivent pouvoir compter sur une aide financière pour entreprendre une formation. Puisque les enveloppes régionales d'Emploi-Québec sont très souvent précaires, plusieurs se verront refuser une place en formation. Certains nouveaux immigrants arrivent avec un profil professionnel qui n'est pas du tout en adéquation avec les besoins du marché du travail québécois ou du marché du travail montréalais. De même, les nouveaux immigrants sont de plus en plus des personnes francophones qui ont notamment été sélectionnées

---

<sup>5</sup> Le Devoir, octobre 2014

du fait qu'elles parlaient le français. Or, de plus en plus d'employeurs exigent des compétences linguistiques en français et en anglais. Ces constats plaident pour un soutien particulier aux personnes immigrantes, comme celui offert, par exemple, par l'organisme l'Hirondelle, de Montréal. Cet organisme accompagne des infirmières issues de l'immigration dans leur programme collégial de formation d'appoint. Cet accompagnement comprend notamment un volet de soutien aux participantes et de médiation en cas de problème entre les participantes et les professeurs, les responsables des stages ou les équipes d'infirmières en milieu de travail.

En matière de difficulté d'accès à des mesures de soutien financier, la situation est similaire du côté des « personnes sans chèque » (personne immigrante parrainée ou arrivée en terre québécoise depuis moins de trois mois ; femme longtemps restée à l'extérieur du marché du travail pour des raisons familiales ; jeune âgé de moins de dix-huit ans, etc.) et elle reste des plus préoccupantes en ce qui concerne la lutte à la pauvreté. De fait, Emploi-Québec, par le biais de ses enveloppes régionales, se doit de prioriser, en vertu de stricts impératifs d'économie, la sortie des personnes de l'aide sociale. Dans certaines régions, les mesures n'étant parfois plus accessibles, ces personnes sont réduites à leur situation de pauvreté et le gouvernement ne leur offre aucun filet social pour intégrer le marché de l'emploi.

### **Pour une meilleure reconnaissance des compétences et des acquis de la main-d'œuvre**

L'offre de service en reconnaissance des acquis et des compétences (RAC) et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre (RCMO) a progressé depuis le dernier plan d'action, mais beaucoup d'efforts restent à y consacrer. Dans le contexte actuel, il faut s'assurer que les dispositifs développés permettent de répondre avec efficacité aux besoins des entreprises, des personnes en emploi et des personnes sans emploi. Les dispositifs de RAC/RCMO sont utiles aux personnes sans emploi, notamment les personnes immigrantes, les femmes hors du marché du travail depuis longtemps ou encore, les travailleurs d'expérience. La reconnaissance des acquis est particulièrement critique pour les nouveaux immigrants, pour beaucoup des personnes scolarisées et expérimentées qui ont été sélectionnées notamment sur la base de leurs compétences professionnelles. Pour faciliter le transfert de leurs compétences au Québec et pour éviter d'être dans des situations de

surqualification, elles ont pour la plupart juste besoin de s'actualiser. C'est, par exemple, précisément l'objectif du projet IntégraTion Québec, soit de faciliter l'intégration et le maintien d'au moins 100 professionnels immigrants formés en TIC par la mise à jour et l'amélioration de leurs compétences ainsi que par un accompagnement personnalisé. Le programme, mis en œuvre par le Réseau québécois des organismes en développement de l'employabilité (RQuODE), en partenariat avec le CSMO des technologies de l'information et des communications (TECHNOCompétences) a pour but de soutenir les employeurs dans l'intégration de professionnels formés à l'étranger dans des postes en technologies de l'information et des communications.

L'offre actuelle, tant au niveau de la reconnaissance des acquis et des compétences que de la formation continue dans le réseau de l'éducation ne permet de répondre que très partiellement à ces besoins d'actualisation. En effet, sur le plan quantitatif, l'offre dans ces deux domaines est insuffisamment développée au niveau universitaire. Sur le plan qualitatif, plus que nécessaire, les personnes doivent trop souvent refaire un programme entier et retourner à temps plein aux études pour réapprendre en partie ce qu'elles savent déjà. Même quand elles bénéficient de reconnaissance des acquis et des compétences, le programme de formation peut prendre quand même 18 mois. **Nous sommes d'avis qu'il s'agit d'outils avec de forts potentiels, permettant de faire le pont entre les compétences des personnes et les besoins du marché du travail. Or, ils sont pour l'heure sous-exploités, notamment en raison de « silos » administratifs entre les réseaux de l'éducation et de l'emploi.**

Malgré la grande quantité d'information disponible sur les différentes filières de RAC (Emploi, Éducation et Immigration), il demeure difficile pour un adulte de reconnaître dès le départ laquelle convient le mieux à ses objectifs (celle qui lui permet de les atteindre le plus rapidement possible). La mission du MELS est de scolariser, celle du MTESS veut professionnaliser, alors que le MIDI cherche à établir des correspondances entre les systèmes scolaires étrangers et le système québécois. Vient ensuite la diversité des portes d'entrées et qui varient selon les régions : Emploi-Québec, les commissions scolaires, les cégeps, les partenaires du marché du travail, etc. Cette diversité constitue un réel obstacle pour une personne qui ne comprend pas encore très bien le rôle de chaque entité et de déterminer laquelle peut l'aider à atteindre ses objectifs, et ce, le plus rapidement possible. Cette problématique avait justement été identifiée en 2011, mais malheureusement, jusqu'à présent, seule la région de Montréal a mis sur pieds un guichet unique, Qualification-Montréal.

## Pour une intervention gouvernementale cohérente en formation

Le défi de formation de la main-d'œuvre auquel est confronté le Québec a fait l'objet de nombreux débats depuis plusieurs années et constitue une orientation importante de la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue. Rappelons que lors de la mise en place de la Politique, un des objectifs était d'augmenter de façon importante le niveau de formation, de tous types, de la population québécoise. Après plus de dix ans, on constate des avancées dans la mise en œuvre de moyens, en particulier pour les personnes sans emploi. Toutefois, nous sommes d'avis que les avancées sont trop modestes par rapport aux besoins et que les moyens d'accompagnement pour faciliter la réussite sont insuffisants, ainsi que mentionné précédemment.

De plus, dans le dernier rapport quinquennal de l'application de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre, il est mis en lumière le faible volume d'activités d'alphabétisation ou de formation de base réalisées dans le cadre de la Loi. Le rapport s'inquiète du fait que celles-ci soient au dernier rang des activités de formation réalisées. De même, les données du Rapport québécois du Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PEICA), publié en 2015, démontraient qu'en 2012, près d'un Québécois sur quatre (24 %) ayant terminé sa formation initiale n'a pas réalisé les activités de formation (formelle ou non formelle) auxquelles il souhaitait participer<sup>6</sup>. Lorsque l'on analyse les raisons expliquant cette donnée, le fait de ne pas être en emploi, ainsi que le coût des formations offertes, comptaient pour 38 % de la demande de formation non satisfaite. Si d'autres facteurs individuels, comme la situation familiale, peuvent expliquer ces difficultés de participation, « il n'en demeure pas moins que celle-ci est fortement influencée par l'offre de formation (Bélanger et autres, 2004a). L'OCDE reconnaît que le succès de la formation aux adultes repose en grande partie sur l'intervention des autorités publiques et sur l'initiative des organisations et des entreprises (OCDE, 2013).<sup>7</sup> » Le fait de ne pas être en emploi, ou d'avoir un niveau de faible compétence, représente un risque évident pour les personnes, puisque ceux-ci « risquent de se voir piégés dans une situation où ils ne peuvent que rarement bénéficier de formation, et où leurs compétences restent médiocres ou se détériorent avec le temps, ce qui les empêche encore davantage de participer à des activités d'apprentissage » (OCDE, 2013 : 36).

---

<sup>6</sup> Institut de la statistique du Québec, Rapport québécois du Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PEICA), 2015 : 144

<sup>7</sup> *Ibid.* :145

Ainsi, la Coalition est d'avis qu'il y a encore de grands obstacles, très concrets, nuisant au développement d'une culture de formation continue, de même que de nombreuses incohérences et disparités dans l'action gouvernementale. Par exemple, comment soutenir les travailleurs en situation de pauvreté, sous-employés ou mal employés dans des emplois qui ne correspondent pas à leurs compétences pour diverses raisons ? Il est trop facile de blâmer les individus, qu'ils soient travailleurs ou sans-emploi, de ne pas en faire suffisamment, quand on attend depuis 2007 le simple renouvellement du plan d'action interministériel en éducation des adultes et en formation continue de la part du gouvernement. Nous croyons qu'il faut s'attaquer résolument au déficit de formation de la main-d'œuvre québécoise et en faire une véritable priorité nationale.

### **RECOMMANDATION 1**

CONSIDÉRANT l'importance de la formation de base dans le plein exercice des droits de la personne ;

CONSIDÉRANT que la formation de base est un facteur déterminant dans l'accès à un emploi de qualité ;

CONSIDÉRANT que la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue date de 2002 et qu'il n'y a pas eu de plan d'action depuis 2007 ;

CONSIDÉRANT que l'investissement en formation de base est rentable pour les individus et pour la société ;

CONSIDÉRANT que le soutien financier apporté aux individus qui entreprennent des projets d'études ou de formation provient de diverses sources et de différents programmes qui ne sont pas nécessairement arrimés ;

La Coalition recommande au gouvernement de :

- Actualiser la politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue et de l'assortir d'un nouveau plan d'action. Que ce nouveau plan d'action témoigne d'une vision systémique du soutien financier accordé par l'État, notamment aux personnes en formation de base.

## Orientation 2 - Renforcer le filet de sécurité sociale et économique

Pour la Coalition, la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale doit comprendre nécessairement comprendre une amélioration du filet de sécurité sociale et économique. Nous présentons dans la prochaine section quelques mesures à même de faire progresser la situation dans la bonne direction. Toute amélioration du revenu des personnes, qu'elle soit issue de prestations, de revenus de travail ou de crédit d'impôt est la bienvenue. Toutefois, puisque nos commentaires concernent le prochain plan d'action, doté d'un horizon de cinq ans, nous avons choisi de viser particulièrement les programmes d'assistance sociale et leurs impacts sur la situation financière des individus. Nous sommes d'avis que pour lutter contre la pauvreté, il faut investir davantage que ce qui a été investi jusqu'à présent.

### Garantir un minimum vital à tous

Nos organismes membres le constatent jour après jour : il est difficile, pour une personne en situation de survie économique, d'entamer un retour vers l'emploi permettant une sortie progressive de l'assistance sociale. Ces constats recourent ceux de la littérature sur le sujet. Le Comité consultatif de lutte à la pauvreté, dans un avis paru en 2009, affirmait : « Il est en outre démontré qu'un revenu d'aide sociale trop bas diminue les possibilités d'intégrer le marché du travail : une personne en situation de survie n'a ni l'énergie ni les ressources nécessaires pour entreprendre des démarches d'emploi qui engendrent des dépenses additionnelles, par exemple les vêtements et le transport. Plus une personne vit en situation de manque, plus grande est sa crainte de perdre le peu de sécurité qu'elle possède ; dans un tel contexte, intégrer le marché du travail dans des conditions souvent précaires peut représenter un risque énorme. »<sup>8</sup>

La crainte qu'une augmentation du soutien financier versé aux bénéficiaires décourage leur sortie de l'assistance sociale n'est pas démontrée par les expériences récentes. Ainsi, le cas des familles avec enfants, principales bénéficiaires de la politique familiale implantée à compter de 1997, a été

---

<sup>8</sup> Comité consultatif de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever, 2013 :11

amplement documenté. Le nombre de familles monoparentales prestataires de l'aide sociale a connu une baisse de 46 % entre 2000 et 2010, soit une diminution plus marquée que celle connue par les autres types de ménages recevant de l'aide de dernier recours, et ce alors même que leur revenu s'accroissait de manière importante<sup>9</sup>. À l'heure actuelle, le cas des personnes seules et des couples sans enfant demeure extrêmement préoccupant. En effet, l'amélioration de leur revenu, entre 2003 et 2008 n'a pas été significative, particulièrement pour ceux qui ont recours à l'aide sociale : pour ce qui concerne les personnes seules prestataires de cette aide, le revenu disponible réel a diminué de 4,9 % entre 2003 et 2008, alors que celui d'une personne seule qui travaille à temps plein au salaire minimum a progressé de 7,0 % au cours de cette période.<sup>10</sup>

**Nous sommes d'avis que la structure fiscale actuelle a un effet dissuasif sur les personnes désireuses de quitter l'aide sociale par le biais d'un retour en emploi.** En effet, les prestations de base permettent un revenu de 200 \$ ou moins sans pénalité. Or, dès que le revenu mensuel dépasse 200 \$, chaque dollar supplémentaire est retranché de la prestation. Par exemple, une personne obtenant un revenu de 300 \$ pour un mois verra son chèque diminué de 100 \$. Ainsi, sur les derniers 100 \$ gagnés, le taux d'imposition effectif est de 100 %, ce qui apparaîtrait profondément injuste à tout « contribuable » normalement constitué. Cette situation absurde a d'ailleurs été démontrée tout récemment par un cas fort médiatisé<sup>11</sup>. Ce montant n'a pas été indexé depuis plus de dix ans ; il est donc complètement inadapté à la réalité économique de 2015. En effet, il représente l'équivalent d'un peu moins de 20 heures de travail par mois. Pour une personne seule, il existe une sorte de « fossé » reflété par un taux d'imposition marginal effectif se maintenant au-delà de 90 % pour des revenus annuels allant de 2000 \$ à 12 000 \$.<sup>12</sup>

L'instauration du crédit d'impôt pour la solidarité en 2011 a amélioré la situation de beaucoup de ménages ; nous sommes d'avis qu'il faut continuer dans cette voie, tout en améliorant la gestion de ce programme<sup>13</sup>. Certains paramètres, par

---

<sup>9</sup> Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Rapports statistiques sur les prestataires du programme d'assistance-emploi 1997–2012, 2013

<sup>10</sup> Ibid. : 16

<sup>11</sup> Orfali, Philippe, La chasse aux sorcières chez les itinérants?, Le Devoir : 2014

<sup>12</sup> Duclos, Jean-Yves et al., An Analysis of Effective Marginal Tax Rates in Quebec », 2009, Canadian Public Policy – Analyse de politiques, vol. 35, no. 3 : 351.

<sup>13</sup> Vérificateur général du Québec, Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015, 2014, chap. 2

exemple, le seuil de revenu maximal d'admissibilité, pourraient être revus afin d'aider davantage les ménages à faibles revenus. De même, il faut maintenir l'indexation annuelle de la Prime au travail, de façon à en maintenir les effets positifs.

## RECOMMANDATION 2

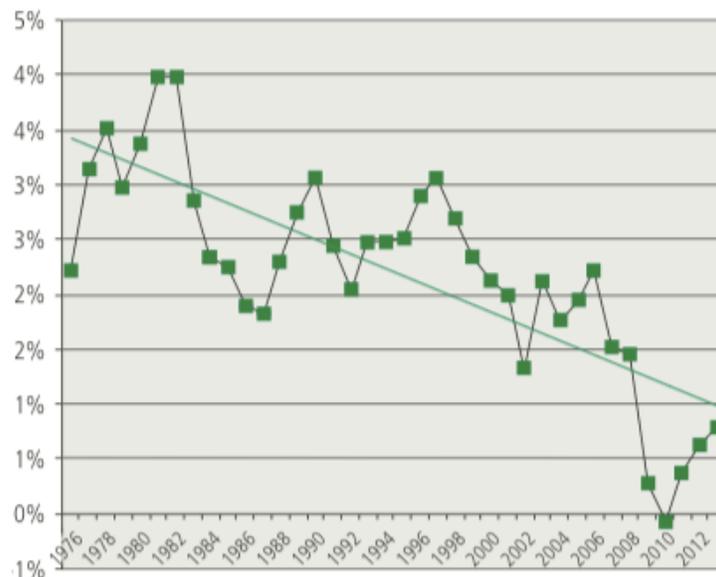
La Coalition recommande au gouvernement de :

- Établir, dans une première étape, le soutien financier minimal aux personnes de manière à garantir 80 % du seuil de revenu disponible de référence de la mesure du panier de consommation (MPC) et que ce soutien soit par la suite indexé au coût de l'augmentation annuelle du panier ayant servi de base.
- Indexer immédiatement le revenu mensuel permis aux prestataires de l'assistance sociale sans réduction de prestation, de façon à augmenter l'incitation au travail.
- Dans le cadre de la révision de l'ensemble de la fiscalité en cours, porter une attention particulière aux mesures fiscales permettant que l'augmentation de l'effort de travail des personnes et l'amélioration de leurs compétences soient pleinement reconnues dans le revenu disponible et que l'imposition directe ou indirecte ne dépasse pas le taux effectif marginal d'imposition de 50 %.

## Orientation 3 - Favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail

Les mesures déployées dans le cadre de l'entente Canada-Québec de 1998 sur le transfert des mesures actives d'insertion en emploi ont eu des impacts importants et globalement positifs<sup>14</sup>. Ainsi, depuis le milieu des années 1970, on constate une baisse progressive de l'écart entre le taux de chômage au Québec et celui du Canada sans le Québec. Bien qu'il y ait eu un renversement partiel de tendances de 2010 à 2012, ceci peut s'expliquer par la contre-performance particulière des autres provinces lors de la crise financière de 2008-2009, en particulier de l'Ontario. D'ailleurs, des soubresauts semblables se sont manifestés par le passé, sans influencer la tendance à long terme.

### Écarts du taux de chômage, Québec et Canada (sans le Québec), 1976-2013<sup>15</sup>



Quant aux impacts des mesures sur les prestataires de l'aide sociale, de 1998 à 2008, la clientèle adulte sans contrainte a diminué de 44,2 %. Ce phénomène peut certes s'expliquer en partie par la croissance soutenue des taux d'activité et

<sup>14</sup> Complétée par l'Entente sur le marché du travail en 2004, qui permet le financement des mesures destinées aux personnes non admissibles au régime d'assurance-emploi.

<sup>15</sup> Commission nationale d'examen de l'assurance-emploi, Réforme de l'assurance-emploi : des correctifs pressants et des perspectives d'avenir, 2013 :26

d'emploi ainsi que par la baisse très nette du taux de chômage au cours de cette période. Néanmoins, il est significatif de constater que même au plus fort de la crise de 2008-2009, le nombre de prestataires a continué de diminuer, atteignant aujourd'hui un seuil historique<sup>16</sup>. En corollaire, comme relevé par le Comité consultatif de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale (CCLPES), la proportion de personnes au Québec vivant sous les seuils de faible revenu a diminué, même s'il faut noter de grands écarts entre les familles monoparentales et les personnes seules, par exemple.

## Évolution des caractéristiques des personnes

En parallèle de la baisse du nombre de personnes sans contrainte inscrites à l'assistance sociale se produisait une modification du profil de ces personnes. Ainsi, la proportion de personnes sans contrainte dont la durée de présence cumulative à l'aide financière de dernier recours dépasse 120 mois ou plus est passée de 27,9 % à 39,1 %. La proportion de personnes, toutes catégories confondues, dont la durée de présence consécutive est de 120 mois ou plus est quant à elle passée de 10,3 % à 15,2 %<sup>17</sup>. Quant aux prestataires de l'assurance-emploi, les dernières modifications réglementaires sont trop récentes pour nous permettre d'en évaluer les impacts sur la composition des prestataires.

L'évolution du profil des personnes inscrites aux mesures de soutien public du revenu tend à augmenter leur éloignement du marché du travail. De manière générale, la distance qui sépare une personne de son intégration au marché du travail est fonction de trois éléments fondamentaux, soit :

- le profil de la profession recherchée ;
- les particularités du marché du travail ;
- les caractéristiques de la personne<sup>18</sup>.

Plus il y aura d'écart entre les caractéristiques de la personne, les exigences de la profession et le marché du travail, plus le degré d'éloignement sera grand, au point d'en conclure, potentiellement, que cette personne n'est pas en mesure d'entreprendre dès maintenant une démarche qui, à terme, la conduira à

---

<sup>16</sup> Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale, novembre 2015

<sup>17</sup> Emploi-Québec, La mobilisation des personnes éloignées du marché du travail, 2008 :1

<sup>18</sup> Emploi-Québec, Accompagnement des personnes éloignées du marché du travail dans le cadre du partenariat avec les organismes spécialisés en employabilité, 2007 :2

l'emploi. Nonobstant les transformations démographiques, la persistance de nombreuses personnes dotées de caractéristiques particulières rendant difficile leur insertion ne se réglera pas simplement par la marche « naturelle » du marché du travail. Dans cette optique, il convient de tenir compte des défis des prochaines années, particulièrement la diminution de la population active, entraînant une raréfaction de la main-d'œuvre. L'importance de l'intégration de toutes les personnes éloignées du marché du travail est donc capitale. Nous persistons à croire que le marché de l'emploi ne pourra se réguler de lui-même si nous n'accompagnons pas adéquatement les personnes qui constitueront la main-d'œuvre de demain.

Ainsi, la formation de la main-d'œuvre et les mesures d'insertion et de soutien en emploi sont cruciales afin de soutenir l'adaptation de la main-d'œuvre potentielle au marché du travail. Les organismes communautaires partenaires d'Emploi-Québec ou du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) peuvent agir sur deux dimensions de l'éloignement du marché du travail, soit sur le profil de la profession recherchée (par exemple, en dirigeant la personne vers une formation complémentaire ou de base) et sur les caractéristiques de la personne (en offrant, par exemple, l'accès à un milieu de travail accueillant la diversité des parcours, comme dans le cas des entreprises d'insertion). Fort heureusement, le Québec dispose d'outils reconnus et efficaces pour ce faire. À ce titre et en complémentarité avec les mesures déployées par Emploi-Québec, nous pouvons nous targuer d'obtenir des résultats impressionnants, surtout quand on considère les obstacles des personnes et les défis de nos organisations.

## **Insertion en emploi**

La Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre a maintes fois revendiqué des programmes de formation et d'insertion de qualité et de longue durée visant à sortir définitivement de la pauvreté les personnes les plus éloignées du marché du travail. Nous avons maintes fois rappelé que le droit au retour au travail signifie le droit à la formation. Car les personnes qui entament un processus de réinsertion au travail ont un besoin criant d'être outillées puisqu'elles font face à de nombreux obstacles dans leurs démarches. En plus du manque d'emplois adaptés, leurs compétences sont malheureusement trop souvent non reconnues sur le marché du travail.

Or, les mesures et les plans de formation de courte durée offerts par Emploi-Québec ne permettent pas toujours aux personnes en situation de vulnérabilité de se sortir réellement de la pauvreté. Ils ne font qu'engendrer un cercle vicieux de demandes répétées d'aide financière de dernier recours et ne permettent que l'octroi d'emplois précaires qui ne peuvent pas contribuer à faire sortir définitivement les personnes en situation de vulnérabilité du cercle de la pauvreté. C'est pourquoi le gouvernement du Québec devra investir dans les mesures de longue durée, axées sur l'insertion vers des emplois de qualité. **En somme, le prochain plan d'action devra être plus précis et définir clairement les moyens pour soutenir financièrement les personnes tout en établissant des mesures adaptées à leurs besoins d'intégration au marché du travail et à une formation transférable et qualifiante.**

Les mesures actives sont des éléments indispensables d'un parcours d'insertion de qualité, puisqu'elles serviront à améliorer les compétences des prestataires de l'aide sociale qui s'en prévaudront. Nous désirons par ailleurs nous inscrire en faux par rapport à la tendance visant à catégoriser les services et mesures reçus par les personnes sur la base de leur statut quant au soutien public du revenu. Nous croyons que cette approche ne se fait pas sans risque : le fameux critère des populations à risque, des prestataires ayant des contraintes à l'emploi, des prestataires sans contrainte sévère à l'emploi, etc. font en sorte d'éloigner l'action du gouvernement en matière de sécurité du revenu du principe de l'universalité. Cette catégorisation des clientèles potentielles inquiète les membres de la Coalition, car elle risque d'aboutir sur un non-respect des droits des personnes. Nos membres prônent plutôt une approche globale, qui tient compte des besoins de chaque personne, approche qui est d'ailleurs reconnue, notamment par Emploi-Québec, comme une condition de réussite essentielle dans les démarches des individus en processus d'orientation ou d'insertion au marché du travail. **Pour que les intervenants de nos organisations puissent en tout temps mener de telles interventions adaptées, nous croyons qu'il faut assouplir les mesures et services d'Emploi-Québec par plus de flexibilité et en favorisant un accès à tous et toutes, en fonction des besoins.**

Dès l'accès, justement, on constate que des populations ne peuvent bénéficier de certaines mesures, alors que ces dernières pourraient les conduire vers l'emploi. Il s'agit ici en particulier des personnes sans chèque et des personnes

sous-employées. La situation actuelle ne permet pas de bénéficier de l'ensemble du potentiel, en matière de compétences, des personnes aujourd'hui éloignées du marché du travail ou en situation de précarité, car sous-employées. Par exemple, un individu dont le besoin est d'intégrer un Programme de préparation à l'emploi (PPE), une mesure de longue durée, ne devrait pas être redirigé vers le Service d'aide à l'emploi (SAE), une mesure de courte durée, en raison uniquement d'une situation administrative ou budgétaire. Les perspectives de réussite diminuent alors fortement et rendent l'intervention inconséquente. Également, s'agissant des personnes à qui l'on refuse l'accès à des études qualifiantes, on accroît les obstacles à leur insertion, on ne favorise pas leur insertion durable sur le marché de l'emploi et on augmente sur le long terme le coût représenté par les difficultés que ces personnes rencontreront.

De plus, il arrive dans certains cas que la participation d'une personne à deux mesures d'Emploi-Québec soit particulièrement souhaitable parce que ces mesures s'avèrent complémentaires. Nous considérons également que les possibilités de quitter et réintégrer des mesures devraient être facilitées, toujours dans un souci de répondre aux besoins des personnes. Un individu quittant temporairement une mesure en cours pour des raisons personnelles justifiables devrait pouvoir réintégrer aisément la mesure qu'il avait entamée, là où elle en était rendue. Enfin, le cadre réglementaire doit être assoupli pour respecter le rythme d'apprentissage des personnes. Concernant la Mesure de formation de la main-d'œuvre (MFOR), par exemple, le temps imparti de 36 mois n'est parfois pas suffisant pour certaines personnes. On crée alors des difficultés favorisant l'échec chez des personnes qui n'auraient eu besoin que d'un peu plus de temps pour atteindre leurs objectifs. On perd donc en efficacité, entre autres parce que le participant ou la participante risque alors de prendre part à d'autres mesures, ce qui aurait pu être évité. Ainsi, tenant compte du fait que la mission d'Emploi-Québec est de contribuer à développer l'emploi et la main-d'œuvre ainsi qu'à lutter contre le chômage, l'exclusion et la pauvreté dans une perspective de développement économique et social, nous croyons que les difficultés d'accès aux mesures adaptées devraient faire l'objet d'une attention particulière dans le prochain plan d'action.

Pour la Coalition le droit au travail décent implique le droit à la formation et aux mesures d'insertion en emploi. En ce sens, il nous apparaît inacceptable que l'accès à des mesures soit limité pour des raisons budgétaires. Accepterait-on que des enfants d'âge primaire soient privés d'école pendant six mois parce que les budgets sont épuisés? C'est pourtant la situation vécue par beaucoup trop

d'adultes en quête d'une mesure de formation et d'insertion en emploi adaptée à leur situation. Nous sommes d'avis que le prochain plan de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale devrait engager le gouvernement à garantir l'accès aux mesures d'employabilité et de formation à toutes les personnes admissibles.

### RECOMMANDATION 3

La Coalition recommande au gouvernement de :

- Garantir, dans le prochain plan de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, un accès universel aux mesures d'emploi, un accès qui soit établi sur les besoins des personnes.
- Permettre la bonification de l'accompagnement des organismes communautaires de développement de la main-d'œuvre avec notamment la possibilité :
  - de combiner des mesures, si nécessaire ;
  - d'ajuster la durée des mesures en tenant compte des obstacles à surmonter et du rythme des participants ;
  - de permettre aux participants d'interrompre une mesure et de la reprendre.

### Le travail comme voie de sortie de la pauvreté

Pour la Coalition, l'emploi devrait toujours constituer un vecteur puissant de sortie de la pauvreté. Malheureusement, force est d'admettre qu'il n'en est pas toujours ainsi. Le niveau du salaire minimum, par exemple, nonobstant son indexation annuelle, ne garantit aucunement la sortie de la pauvreté ; il ne permet même pas d'atteindre le seuil de faible revenu avant impôt défini par Statistique Canada, et cela, même si une personne travaille toute l'année 35 heures par semaine, ce qui correspond au nombre moyen d'heures travaillées au Québec<sup>19</sup>. À noter que l'atteinte du seuil de faible revenu ne signifie aucunement que la personne est durablement sortie de la pauvreté ; elle demeure au contraire, trop souvent, en situation de vulnérabilité.

De plus, l'actuelle Loi sur les normes du travail (LNT) est obsolète depuis trop longtemps déjà. Adoptée en 1979 et révisée en 1991, elle ne répond pas à la

<sup>19</sup> Statistique Canada, *Tableau 2, Seuils de faible revenu (base de 1992) avant impôt, 2012*

nouvelle multiplicité des statuts d'emploi et, par conséquent, ne remplit plus son rôle de protection pour un nombre grandissant de travailleurs. En effet, le travail dit atypique tel que le travail autonome, à temps partiel, contractuel ou sur appel, pour ne nommer que ceux-ci, connaît une forte hausse depuis quelques années déjà. Mentionnons également le phénomène toujours présent des agences de placement, de même que les nombreux cas de stages non payés et non liés à des programmes de formation. L'arrivée de nombreux services issus de l'économie dite « du partage », tel que le service Uber, vient redéfinir encore plus radicalement la notion « employeur-employé » déjà sous pression.

Pour les travailleuses et les travailleurs non syndiqués, la seule et unique protection est celle prévue par les lois relatives au travail. Or, la Loi sur les normes du travail, ainsi que les autres lois relatives au travail,<sup>20</sup> ne couvre que très partiellement (dans certains cas d'aucune façon) ces nouvelles formes de travail. Mentionnons que les jeunes, les personnes immigrantes et les femmes sont y sont surreprésentés. Il est donc important de rappeler que les protections légales sont vitales pour ces personnes à statut précaire. L'existence de normes minimales n'implique nullement que ces conditions de travail seraient parfaitement justes et raisonnables, elle sous-entend seulement qu'en deçà, ces conditions de travail seraient manifestement injustes et déraisonnables.

Les lois du travail doivent fournir à l'ensemble des travailleuses et travailleurs les moyens de se protéger des risques inhérents à l'occupation d'un emploi précaire. Un renforcement du caractère universel de la Loi sur les normes du travail devrait viser à inclure et protéger les personnes que la loi ne protège pas, donc qui sont exclues ou encore tout simplement ignorées par une ou plusieurs normes minimales du travail. Ainsi, au fil des années divers travaux ont été menés, visant à amender et améliorer certaines protections légales. On pense, par exemple, au *Rapport sur les besoins de protection sociale des personnes en situation de travail non traditionnelle* (rapport Bernier). La Coalition est d'avis que ce rapport est encore tout à fait pertinent et que son application, depuis trop longtemps retardée, constituerait une avancée majeure.

---

<sup>20</sup> Code du travail, Loi sur la santé et la sécurité au travail, la Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles, notamment.

## RECOMMANDATION 4

### La Coalition recommande au gouvernement de :

- Maintenir l'indexation annuelle du salaire minimum ;
- S'inspirer des travaux du Comité consultatif de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale et de définir un niveau de salaire décent, qui deviendrait un nouvel objectif ;
- Mettre à jour les lois du travail, selon les recommandations du rapport Bernier :
  - Limiter les exclusions de groupes de travailleurs des lois du travail ;
  - Supprimer les disparités de traitements ;
  - Encadrer les agences de location de main-d'œuvre temporaire ;
  - Établir une présomption de salariat dans la Loi, permettant de contrer le phénomène des faux indépendants ;
  - Réduire l'insécurité généralement associée au travail atypique.

## **Orientation 4 - Favoriser l'engagement de l'ensemble de la société**

La lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, telle que conçue dans le cadre de la Loi, doit impliquer l'ensemble des partenaires concernés. Les organisations membres de la Coalition œuvrent depuis de nombreuses années justement en fonction de l'objectif annoncé par la Loi, afin de développer le Québec sans exclure personne. Ainsi, la reconnaissance des actions communautaires doit être arrimée et complémentaire aux orientations et interventions gouvernementales plus spécifiquement avec celles du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, afin que la reconnaissance de la contribution des organismes communautaires dans le développement de la main-d'œuvre soit pleine et entière. Il est important de rappeler que par sa philosophie et ses pratiques, le milieu communautaire a toujours été un lieu d'émergence de nouvelles pratiques et de nouveaux champs d'intervention. Par contre, il faut consolider les actions et mesures qui existent déjà et qui ont largement fait leurs preuves en réinsertion sociale et professionnelle par les organismes d'employabilité qui interviennent quotidiennement auprès de la clientèle visée spécifiquement par le plan de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Les notions de partenariat et de représentativité doivent être actualisées dans le prochain plan d'action en reconnaissant pleinement le rôle que jouent les organismes en développement de la main-d'œuvre.

S'il est certes important de renforcer la contribution de l'action communautaire, nous croyons également nécessaire d'associer davantage à la lutte à la pauvreté les autres acteurs socio-économiques, telles les entreprises et les grandes institutions publiques. Malheureusement, la disparition de plusieurs lieux de concertation importants depuis les deux dernières années (CRÉ, CLD) a certainement affecté la capacité de concertation des partenaires. Également, la participation de certains acteurs privés, de type philanthropique, constitue un phénomène qui, sans être nouveau, prend certainement une ampleur inégalée depuis quelques années. Cette présence accrue se produit au moment même où l'État, quant à lui, réévalue et bien souvent diminue son implication dans bien des secteurs. Ces acteurs ont une capacité d'influence des politiques publiques très importante, qui peut représenter une atteinte au principe d'égalité et d'équité entre les citoyens et entre les partenaires. La capacité financière d'un acteur ne devrait pas nécessairement lui octroyer une capacité d'influence supérieure aux

autres. Ainsi, sans rejeter en bloc ces initiatives, nous tenons à rappeler que celles-ci ne remplaceront jamais complètement une réelle implication des milieux et des personnes concernées par la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale.

Les Alliances pour la solidarité mises en place dans toutes les régions du Québec en fonction du Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale avaient notamment pour objectif de favoriser la concertation régionale et la participation citoyenne, dont celle des personnes en situation de pauvreté. **La présence et la contribution de personnes en situation de pauvreté doivent être favorisées dans tous les milieux de participation citoyenne, en particulier dans toutes les instances qui les concernent.** Le Comité consultatif de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale a justement déposé en 2015 un avis faisant état, notamment, de plusieurs possibilités envisageables dans le cadre du prochain plan de lutte et visant à favoriser la mobilisation et la participation de tous les partenaires et les personnes. Nous sommes d'avis que ces recommandations gagneraient à recevoir un début de réponse dans le cadre du prochain plan de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale.

La participation des employeurs est également cruciale. En offrant des emplois de qualité, ceux-ci peuvent contribuer bien davantage, même, que toute politique gouvernementale à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Or, cette participation ne se concrétisera pas sans aide ou soutien. Nous croyons que là encore, les organismes communautaires de développement de la main-d'œuvre peuvent jouer un rôle majeur. En offrant un accompagnement aux personnes, mais aussi, aux employeurs, tout au long du processus d'intégration en emploi, les organismes peuvent fortement contribuer à ouvrir les milieux de travail pour des personnes qui, autrement, en resteraient probablement exclues. Par exemple, mentionnons le projet Formation-Intégration-Travail (FIT), mené par le Réseau des services spécialisés de main-d'œuvre (RSSMO) depuis 2014. Il s'agit d'un projet visant la création de cent places de stages rémunérés d'une durée moyenne de 16 semaines, financé par le Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre. Dans le cadre de FIT, les conseillers et conseillères en emploi sont des intermédiaires clés entre l'entreprise et l'employé. L'accompagnement offert par les conseillers aux participants profite également aux employeurs. Notamment, les conseillers ont aidé les employeurs dans leurs démarches de recrutement et tout au long du projet. Aussi, en leur fournissant des formations sur la diversité, l'accueil et l'intégration en milieu de travail, ainsi qu'une écoute personnalisée, les

conseillers soutiennent les employeurs dans le processus d'intégration et surtout dans le cas de situations problématiques. Nous croyons qu'il s'agit d'une initiative qui gagnerait à être répliquée, puisque comme dans le cas de la diversité culturelle, les employeurs ont tout à y gagner, de même que les personnes en situation de pauvreté.

## Orientation 5 - Assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions

Afin d'assurer une véritable lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, le gouvernement du Québec devra remédier au manque de congruence existant entre la Loi et certaines mesures instaurées récemment par le gouvernement du Québec. Rappelons qu'à l'heure où se déroule la présente consultation, le 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 » est à l'étude. Ce projet de loi reprend des intentions gouvernementales annoncées dans le budget 2015-2016, soit de renforcer l'adéquation formation-emploi, notamment par le renforcement du rôle stratégique de la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) et d'améliorer l'insertion en emploi des prestataires de l'aide sociale par le biais d'un programme intitulé « Objectif Emploi ». Le projet de loi 70 interpelle directement la question de la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, puisqu'il vise à renforcer l'intervention gouvernementale en matière de formation de la main-d'œuvre, mais aussi, à instaurer un programme obligatoire d'insertion en emploi destiné aux nouveaux demandeurs d'aide sociale. **Or, la Coalition s'est toujours opposée à établir un lien entre le soutien minimal du revenu des personnes et la participation à des mesures d'employabilité. Nous sommes d'avis que la diminution du revenu afin de mobiliser les personnes vers l'emploi est inefficace et contre-productive.** La Coalition appuie les bonifications du revenu des personnes qui accompagnent la plupart des mesures d'emploi. Toutefois, ces bonifications, ou le retrait de celles-ci dans le cas d'une cessation de participation, sont acceptables seulement si les personnes visées, par ailleurs, bénéficient d'un revenu minimum garanti, tel que le prévoient de nombreuses lois et politiques publiques. Plutôt que de punir davantage les personnes laissées de côté par des politiques de soutien du revenu défaillantes, il conviendrait de bonifier d'abord ces politiques.

Ainsi, nous remettons en question la possibilité de l'application d'Objectif Emploi, relativement à l'article 12 et 15 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>21</sup>. L'article 15, en particulier, stipule que le plan d'action en

---

<sup>21</sup> Art. 12-1 : « faire en sorte que les politiques et mesures pouvant contribuer à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale soient complémentaires et cohérentes; »

matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit introduire le principe d'une prestation minimale, soit un seuil en deçà duquel une prestation ne peut être réduite en raison de l'application des sanctions administratives, de la compensation ou du cumul de celles-ci. En conséquence, le principe d'une prestation minimale a été inscrit dans l'actuelle Loi sur l'aide aux personnes et aux familles :

« La prestation accordée à l'adulte seul ou à la famille ne peut être réduite pour défaut d'entreprendre des démarches en vue d'intégrer le marché du travail, notamment en cas de refus, d'abandon ou de perte d'emploi. »<sup>22</sup>

Le principe d'une prestation minimale, ou d'un revenu minimal est également présent dans la Charte des droits et libertés de la personne, dont l'article 45 prévoit expressément que toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent. Étant donné qu'une proportion importante des personnes qui seront touchées par cette modification à la Loi sont des personnes immigrantes ou des jeunes, l'imposition de pénalités risque également de contrevenir à l'article 10 de cette même Charte qui interdit toute discrimination directe d'individus.

Par ailleurs, le projet de loi 70 fait suite à deux modifications réglementaires contestées touchant directement les personnes prestataires de l'aide sociale, deux modifications ayant eu pour effet, dans bien des cas, de diminuer le revenu déjà minimal des personnes. Nous sommes d'avis que ces interventions législatives et réglementaires diminuent grandement la cohérence de l'intervention gouvernementale. La Loi prévoit que le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale est « d'office le conseiller du gouvernement sur toute question relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.<sup>23</sup> » De même, la Loi prévoit que :

« Chaque ministre, s'il estime que des propositions de nature législative ou réglementaire pourraient avoir des impacts directs et significatifs sur le revenu des personnes ou des familles qui, selon les indicateurs retenus en application de la présente loi, sont en situation de pauvreté, fait état des impacts qu'il prévoit lors de la présentation de ces propositions au gouvernement. »<sup>24</sup>

---

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

<sup>22</sup> Article 59

<sup>23</sup> Article 19

<sup>24</sup> Article 20

De notre point de vue, ces deux dispositions sont des outils essentiels, mais sous-utilisés, devant permettre une plus grande cohérence de l'action gouvernementale. Dans ses mesures de cohérence et de reddition de comptes, le gouvernement pourrait s'inspirer d'une autre loi-cadre, soit la Loi sur le développement durable, adoptée en 2006. Cette loi propose en effet plusieurs mesures fort pertinentes qui pourraient être mises en œuvre par le prochain plan de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, notamment :

- Révision du plan d'action par voie de consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire ;
- Temps de révision limité entre un plan d'action et le suivant ;
- Identification par chaque ministère ou organisme visé par le plan d'action des objectifs particuliers qu'il entend poursuivre pour contribuer à sa mise en œuvre. Ces interventions peuvent notamment comprendre la révision des lois, des règlements, des politiques ou des programmes existants envisagée en vue de mieux assurer le respect du plan d'action et des principes législatifs sur lesquels il repose ;
- Reddition de comptes distincte de chaque ministère ou organisme visés, en lien avec les objectifs particuliers.

Au minimum, il conviendrait que l'analyse des impacts potentiels d'une proposition gouvernementale sur les personnes en situation de pauvreté soit systématiquement rendue publique, à l'instar de ce que la Loi prévoit pour les avis du Comité consultatif de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale.

#### **RECOMMANDATION 5**

**La Coalition recommande au gouvernement de :**

- Rendre systématique et publique l'analyse d'impact prévue par la Loi ;
- Mener un exercice d'identification par chaque ministère ou organisme visé par le plan d'action des objectifs particuliers qu'il entend poursuivre pour contribuer à sa mise en œuvre. Cet exercice d'identification pourrait être suivi d'une révision des lois, des règlements, des politiques ou des programmes existants envisagée en vue de mieux assurer le respect du plan d'action et des principes législatifs sur lesquels il repose .

L'autre élément critique de cette orientation est la constance des actions gouvernementales. À cet égard, le gouvernement du Québec a plutôt failli à ses

propres engagements, puisqu'il se sera écoulé près de deux années budgétaires complètes entre la fin du financement prévu par la précédente stratégie et les sommes potentiellement investies par la prochaine. De plus, cette période aura vu l'abolition des Conférences régionales des élus, qui étaient justement les porteuses des approches territoriales intégrées. Ce délai est complètement injustifiable et menace à intervalles réguliers les mobilisations et les acteurs parfois fragiles de la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Nous sommes d'avis que le prochain plan d'action devrait prévoir les inévitables délais entourant le renouvellement d'un tel plan d'action et garantir, dans l'intervalle, le niveau et la forme du financement.

## RECOMMANDATION 6

La Coalition recommande au gouvernement de :

- Maintenir le niveau de financement des initiatives, mesures, programmes, projets, aux niveaux prévus par le plan d'action jusqu'à son renouvellement.

Au fil des années, les gouvernements successifs ont reconnu les situations spécifiques de certains groupes de personnes quant à leur situation de pauvreté, notamment et sans s'y restreindre, les jeunes, les travailleurs d'expérience, les femmes, les personnes immigrantes, les personnes handicapées et les personnes issues des Premières Nations et Inuits. Cette reconnaissance a donné lieu à l'adoption d'une série de plans d'action particuliers :

- Stratégie d'action-jeunesse ;
- Stratégie d'intervention pour les travailleuses et les travailleurs de 45 ans et plus ;
- Stratégie d'intervention à l'égard de la main-d'œuvre féminine ;
- Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées.

Nous croyons que sans limiter l'universalité des mesures et services, cette approche a suscité de nombreux résultats intéressants et doit être poursuivie. Par ailleurs, deux stratégies spécifiques sont échues, l'une depuis bientôt deux ans (personnes handicapées) et l'autre depuis plus longtemps encore

(jeunesse). Mentionnons que ces deux catégories représentent une portion importante des personnes en situation de pauvreté ; il est donc pressant de s'y attarder à nouveau afin de générer des retombées sociales et économiques positives pour tous.

Par ailleurs, les personnes issues des Premières nations et Inuits sont parmi les populations les plus touchées par la pauvreté et cela, de façon persistante. La pauvreté chez les peuples autochtones requiert davantage d'attention, en raison des particularités qui la caractérisent. Diverses mesures étaient d'ailleurs prévues au plan d'action pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015. Certaines mesures ont été réalisées, d'autres, non. Également, le Comité consultatif des Premières Nations et des Inuits relatif au marché du travail a soumis en 2013 à la Commission des partenaires du marché du travail, dont il dépend, un avis de pertinence pour le développement d'une stratégie ministérielle d'insertion sociale et professionnelle des Premières Nations et des Inuits. Aucune suite ne semble y avoir été donnée jusqu'à maintenant.

Les nombreux paliers politiques en présence et la complexité de la gouvernance nécessitent une certaine prudence pour suggérer des actions structurantes sur cette question, ce qui devrait être fait en partenariat avec les instances représentant les nations autochtones. Toutefois, cette complexité ne doit pas servir d'excuse bien commode pour ne pas agir.

## Conclusion

En conclusion, le prochain plan de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale devra prendre appui sur les avancées réalisées, mais aussi, s'attaquer concrètement aux sources de la pauvreté actuelle et future. Si le Québec désire réellement lutter efficacement contre toutes les formes de pauvreté et demeurer une société innovatrice et porteuse de solidarité, la Loi ne doit pas seulement rester un manuel de référence mais un outil pour contrer la pauvreté, l'isolement et la marginalisation des personnes en situation de vulnérabilité.

Il est important de rappeler que par sa philosophie et ses pratiques, le milieu communautaire a toujours été un lieu d'émergence de nouvelles pratiques et de nouveaux champs d'intervention. Par contre, il faut œuvrer davantage à consolider les actions et mesures qui existent déjà et qui ont largement fait leurs preuves, plutôt que de chercher à réinventer constamment la roue.

Nous ajoutons ainsi notre voix à toutes celles et tous ceux qui travaillent quotidiennement avec ces personnes qui essaient de se sortir de la pauvreté, pour développer le Québec sans exclure.

## Rappel des recommandations

### RECOMMANDATION 1

La Coalition recommande au gouvernement de :

- Actualiser la politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue et de l'assortir d'un nouveau plan d'action. Que ce nouveau plan d'action témoigne d'une vision systémique du soutien financier accordé par l'État, notamment aux personnes en formation de base.

### RECOMMANDATION 2

La Coalition recommande au gouvernement de :

- Établir, dans une première étape, le soutien financier minimal aux personnes de manière à garantir 80 % du seuil de revenu disponible de référence de la mesure du panier de consommation (MPC) et que ce soutien soit par la suite indexé au coût de l'augmentation annuelle du panier ayant servi de base.
- Indexer immédiatement le revenu mensuel permis aux prestataires de l'assistance sociale sans réduction de prestation, de façon à augmenter l'incitation au travail.
- Dans le cadre de la révision de l'ensemble de la fiscalité en cours, porter une attention particulière aux mesures fiscales permettant que l'augmentation de l'effort de travail des personnes et l'amélioration de leurs compétences soient pleinement reconnues dans le revenu disponible et que l'imposition directe ou indirecte ne dépasse pas le taux effectif marginal d'imposition de 50 %.

### RECOMMANDATION 3

La Coalition recommande au gouvernement de

- Garantir, dans le prochain plan de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, un accès universel aux mesures d'emploi, un accès qui soit établi sur les besoins des personnes.

- Permettre la bonification de l'accompagnement des organismes communautaires de développement de la main-d'œuvre avec notamment la possibilité :
- de combiner des mesures, si nécessaire ;
- d'ajuster la durée des mesures en tenant compte des obstacles à surmonter et du rythme des participants ;
- de permettre aux participants d'interrompre une mesure et de la reprendre.

#### **RECOMMANDATION 4**

La Coalition recommande au gouvernement de :

- Maintenir l'indexation annuelle du salaire minimum ;
- S'inspirer des travaux du Comité consultatif de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale et de définir un niveau de salaire décent, qui deviendrait un nouvel objectif ;
- Mettre à jour les lois du travail, selon les recommandations du rapport Bernier :
  - Limiter les exclusions de groupes de travailleurs des lois du travail ;
  - Supprimer les disparités de traitements ;
  - Encadrer les agences de location de main-d'œuvre temporaire ;
  - Établir une présomption de salariat dans la Loi, permettant de contrer le phénomène des faux indépendants ;
  - Réduire l'insécurité généralement associée au travail atypique.

#### **RECOMMANDATION 5**

La Coalition recommande au gouvernement de :

- Rendre systématique et publique l'analyse d'impact prévue par la Loi ;
- Mener un exercice d'identification par chaque ministère ou organisme visé par le plan d'action des objectifs particuliers qu'il entend poursuivre pour contribuer à sa mise en œuvre. Cet exercice d'identification pourrait être suivi d'une révision des lois, des règlements, des politiques ou des programmes existants envisagée en vue de mieux assurer le respect du plan d'action et des principes législatifs sur lesquels il repose ;

## **RECOMMANDATION 6**

La Coalition recommande au gouvernement de :

- Maintenir le niveau de financement des initiatives, mesures, programmes, projets, aux niveaux prévus par le plan d'action jusqu'à son renouvellement.

## Liste des membres nationaux de la Coalition

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

Chantier de l'économie sociale

Collectif des entreprises d'insertion du Québec (CEIQ)

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

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

Regroupement des corporations de développement économique communautaire (RCDEC)

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

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

Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec (RCJEQ)

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

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

