



COALITION DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES
POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Mémoire de la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre

**Sur le projet de loi 112 et l'énoncé de
politique à l'égard de la Stratégie nationale de lutte contre
la pauvreté et l'exclusion sociale**

**Montréal
Septembre 2002**

Présentation de la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre

Depuis près de dix ans, la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre s'est engagée à combattre l'exclusion sociale et professionnelle des citoyennes et des citoyens laissés en marge du développement économique et social. Rassemblant les revendications d'une vingtaine de réseaux d'organismes communautaires nationaux, la Coalition regroupe plus de quatre cents groupes communautaires enracinés dans les différentes collectivités du Québec, qui œuvrent auprès de milliers de personnes exclues ou marginalisées sur le plan de l'insertion sociale ou professionnelle. La représentation des populations marginalisées ou exclues du marché du travail s'effectue tant par une présence dans les Commissions nationales et régionales que par un contact direct et quotidien des organismes membres avec des personnes ayant des besoins et des cheminements spécifiques.

Ainsi, la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre vise à mieux faire connaître le travail et l'apport spécifique des organismes communautaires impliqués dans la formation et le développement de la main-d'œuvre. C'est pourquoi elle s'est donné un mode de fonctionnement fondé sur la coordination, la liaison et la concertation de ses membres. En outre, la Coalition veut s'assurer que les institutions pour l'emploi et le développement de la main-d'œuvre, aux niveaux national, régional et local, prennent en compte les besoins des populations marginalisées ou exclues du marché du travail. Elle œuvre ainsi dans quatre volets de développement de la main-d'œuvre, c'est-à-dire l'éducation et la formation, l'insertion et l'intégration en emploi, le développement local et communautaire et la promotion et la défense des droits des personnes.

Le cœur de notre mission étant la pleine reconnaissance du droit à la formation et du droit au travail pour toutes et tous, dans un principe d'équité entre les hommes et les femmes, la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre

est heureuse de pouvoir déposer aujourd'hui ses commentaires et suggestions à l'égard du projet de loi 112 et, par le fait même, de contribuer concrètement à sa bonification et à la réussite de son application.

**Un projet de loi solide qui met le Québec à l'avant-scène
en matière de lutte à la pauvreté**

À chaque année et ce, depuis 1992, a lieu le 17 octobre la Journée internationale de l'élimination de la pauvreté qu'a instituée l'Assemblée générale des Nations Unies. Au Québec, les groupes luttant en ce sens sont nombreux et bien enracinés tant au niveau local que national et ce, depuis plusieurs années déjà. Par leur action, ceux-ci travaillent non seulement à endiguer le problème de la pauvreté, mais également à transformer les mentalités et à éliminer les préjugés. On a qu'à penser aux actions et luttes liées à la marche mondiale des femmes ou encore à celles du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté et son réseau. C'est à l'intérieur de ce mouvement sans précédent, que s'inscrivent les actions de la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre qui travaille, pour sa part, à combattre l'exclusion et la pauvreté par l'accès à l'éducation, à la formation et à l'emploi.

C'est pourquoi, la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre a accueilli avec enthousiasme l'annonce du projet de loi 112, ainsi que la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qu'il institue. Nous tenons d'abord à saluer cette reconnaissance significative à l'égard de la réflexion et de la mobilisation citoyenne animée par le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté avec lequel nous sommes solidaires depuis plus de trois ans. En effet, cette proposition prend en considération plusieurs des éléments mis de l'avant par le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté (proposition soutenue à la fin de l'année 2000 par 215 307 signataires), notamment l'idée même d'une loi, la création d'un Conseil et d'un Observatoire, l'implication des personnes en situation de pauvreté et leurs organisations etc.

Nous tenons également à saluer l'approche globale du phénomène de la pauvreté mise de l'avant par ce projet de loi. En effet, en misant sur la prévention, le renforcement du filet de sécurité sociale et économique et sur l'accès à l'emploi, le gouvernement favorise une approche structurante et durable que nous ne pouvons qu'applaudir. Par ailleurs, nous accueillons favorablement l'idée voulant que la lutte à la pauvreté se doit de reposer sur un engagement et une mobilisation de l'ensemble des composantes de la société québécoise. Voilà un principe que nous portons haut et fort depuis de nombreuses années.

Somme toute, ce projet de loi constitue une avancée manifeste en matière de lutte à la pauvreté, notamment parce qu'il lui impose une action à caractère permanent et la fonde sur les droits des personnes en situation de vulnérabilité. Cette avancée n'est pas seulement significative pour la seule province du Québec; elle l'est également pour tous les pays dont la lutte à la pauvreté constitue une priorité et une voie à privilégier. En étant le deuxième gouvernement au monde à proposer une telle loi, le gouvernement du Québec démontre qu'il est réellement possible de se «gouverner autrement». Par cette loi, le Québec se situera désormais à l'avant-scène en matière de lutte à la pauvreté.

Compte tenu de tout ce qui précède, la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre recommande, dans un premier temps, que l'Assemblée nationale adopte, dans les plus brefs délais, le projet de loi 112 avec les modifications considérées urgentes, modifications qui bonifieront et rendront applicables les principes d'une réelle lutte à la pauvreté.

Pour un projet de loi véritablement fondé sur les droits

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le cœur de notre mission étant la pleine reconnaissance du droit à la formation et du droit au travail pour toutes et tous, dans un principe d'équité entre les hommes et les femmes, nos commentaires se concentreront surtout sur les articles 8 et 9 du projet de loi 112, c'est-à-dire les actions liées 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.

Il est certes très intéressant de voir dans le projet de loi 112, des actions liées au renforcement du filet de sécurité sociale et économique, qui devraient garantir un impact direct sur la situation des personnes en situation de vulnérabilité. D'autant que les personnes en démarche d'insertion socioprofessionnelle sont avant tout préoccupées par leur situation financière (55% des répondants au sondage effectué par le RESO ont mentionné qu'ils auraient besoin de ressources financières suffisantes pour compléter leurs études), **le plan d'action devra viser la levée des obstacles par l'assurance d'un revenu décent et la mise en place de mécanismes plus facilitants et adaptés à leur réalité.**

En effet, comme nous l'avons déjà mentionné par le biais d'autres mémoires, une première condition facilitante repose principalement sur des actions de promotion et des politiques d'appui aux individus. Or «les diminutions successives de soutien financier imposées par DRHC et Emploi-Québec offrent peu d'incitatifs pour favoriser une démarche de retour à l'emploi passant par la formation ou par d'autres mesures tels les stages en entreprises.»¹ Rappelons qu'au cours de la dernière décennie, le gouvernement du Québec a restreint l'accès à une formation qualifiante pour les prestataires de l'Assistance-emploi. Quant au gouvernement fédéral, il puise maintenant la majorité des sommes investies dans la formation à même la caisse de l'Assurance-emploi, faisant en sorte de réserver l'accès de la formation aux uniques prestataires de ce régime.

Les effets de ces décisions politiques sont graves car elles privent toutes les personnes ne recevant pas de prestations gouvernementales (Assistance-emploi ou Assurance-emploi) de l'accès à la formation. Parmi ces personnes, on compte une bonne majorité de femmes vivant du revenu familial.

Par ailleurs, l'orientation visant à favoriser l'accès à un emploi marque une évolution dans la façon d'aborder la question de l'insertion. Par contre, **les programmes et mesures de réinsertion sociale et professionnelle devront désormais être congruents avec ces énoncés législatifs.** 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, leurs compétences sont dévaluées sur le marché du travail. Peu scolarisés, « plus de 50% des prestataires de la sécurité du revenu n'ont pas terminé leur secondaire V »², la plupart des sans emplois ont besoin de périodes de recyclage et de perfectionnement, voire même de formation initiale. Une enquête menée auprès de chômeurs de longue durée par le RESO³, un de nos organismes membres qui travaille à la réintégration au travail des sans-emploi dans le Sud-Ouest de Montréal depuis près de quinze ans, vient confirmer ceci : 51% des répondants mentionnent qu'ils ont des besoins de formation pour effectuer un retour sur le marché du travail. Or, les mesures et les plans de formation de courte durée offerts par Emploi-Québec ne permettent pas 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 des programmes de longue

¹ RESO, *op. cit*

² Plan régional du développement de la main-d'œuvre, SQDM-Montréal, p. 12.

³ RESO, *Pour une démarche réussie de retour au travail : partir des besoins des personnes sans emploi*, enquête 2001 menée par le RESO auprès de 100 personnes sans emploi des quartiers du Sud-Ouest et qui n'utilisent pas les services du RESO.

durée, axées sur l'insertion vers des emplois de qualité. **En somme, le plan d'action, prévu à même le projet de loi 112, devra être plus convainquant et plus spécifique quant aux mesures de réinsertion sociale et professionnelle, afin de réintégrer ces personnes dans des emplois de qualité qui ne tendront pas à les maintenir dans une situation de «pauvreté au travail».**

Une insertion professionnelle réussie doit donc viser une formation qualifiante, transférable et sanctionnée par les différents pouvoirs publics, permettant une plus grande mobilité des travailleuses et des travailleurs. C'est pourquoi nous exigeons que les personnes qui sont les plus éloignées du marché du travail et qui ont besoin d'un accompagnement de plus longue durée puissent le faire via les organismes communautaires et que ces mêmes démarches de longue durée soient volontaires et adaptées aux besoins spécifiques des personnes.

Toutefois, pour assurer une telle insertion et pour combattre véritablement la pauvreté, le gouvernement du Québec devra remédier au manque de congruence existant entre les volontés législatives du projet de loi 112 et les mesures instaurées récemment par le gouvernement du Québec. Rappelons qu'à plusieurs reprises, la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre a vivement dénoncé, et pour cause, l'imposition des parcours obligatoires pour les jeunes de 18 à 24 ans. Nous avons réitéré maintes fois qu'une des conditions de réussite d'une politique d'expression de la demande éducative des personnes en démarche vers l'emploi se doit de prendre en compte «qu'apprendre à l'âge adulte» est une action volontaire. Intervenants «terrain», nous savons que les démarches d'emploi donnent de meilleurs résultats lorsqu'elles sont faites dans ce cadre. Ainsi, les politiques d'expression de la demande doivent tenir compte du droit des individus à choisir leurs propres champs de développement de connaissance et de compétence pour ainsi répondre aux besoins des personnes en démarche d'insertion sociale et professionnelle.

Or, le 1er novembre 2000, entraient en vigueur les dispositions législatives nécessaires à l'application des parcours obligatoires pour les jeunes prestataires de l'Assistance-emploi âgés de 18 à 24 ans, soit les articles 56 et 57 de la *Loi sur le soutien du revenu et*

favorisant l'emploi et la solidarité sociale, ainsi que le Règlement prévoyant des sanctions financières de 50\$ à 300\$ par mois si le prestataire refuse de participer à un tel parcours. Or, il est illusoire de penser que cette approche coercitive, injustifiée et discriminante et, de surcroît, ayant pour effet de priver les jeunes d'un revenu minimum permettant la couverture de leurs besoins essentiels, puisse offrir des parcours de qualité, voire une formation qualifiante et de longue durée.

Pourtant, les statistiques d'Emploi-Québec démontrent que les jeunes, sur une base volontaire, participaient déjà en grand nombre aux mesures d'intégration en emploi déjà existantes et qu'ils n'ont pas besoin d'y être contraints pour participer. En effet, au cours de l'année 1999-2000, 152 328 adultes distincts ont participé à l'une ou l'autre des mesures offertes par Emploi-Québec. De ce nombre, 32 926 étaient âgés de moins de 24 ans. Les jeunes de ce groupe d'âge ont donc constitué 22% des adultes ayant participé aux mesures d'Emploi-Québec.⁴

Néanmoins, le projet de loi 112, dans son préambule, reconnaît cette volonté des personnes en situation de pauvreté de participer à la transformation de leur situation. En effet, on peut y lire l'affirmation suivante : « Considérant que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale sont les premières à agir, selon leurs capacités, pour transformer leur situation et celle des leurs [...] ». Certes, le projet de loi 112 constitue une proposition solide que la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre appuie avec fermeté. Toutefois, nous croyons que certains éléments devraient être bonifiés afin, notamment, de clarifier toute ambiguïté quant à la participation volontaire et sans entraves aux mesures d'insertion sociale et professionnelle. Par ailleurs, le projet de loi 112 est visiblement fondé sur les droits et ceci doit trouver son application dans l'énoncé de la loi à proprement parler.

Ainsi, afin d'être en congruence avec les grands principes directeurs du projet de loi 112 stipulés dans son préambule, la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre recommande que soit spécifié dans l'article 7.2 que la réinsertion scolaire et sociale des jeunes en difficulté ne peut se

faire que sur une base volontaire. Nous recommandons également que soit inscrite dans le projet de loi 112 l'abrogation, pour des fins de concordance avec le préambule du projet de loi 112, des articles 56 et 57 de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*. Nous recommandons également que soit stipulé dans l'article 9.3 que le gouvernement vise à favoriser, sur une base volontaire, l'insertion sociale et professionnelle des personnes qui ont des difficultés particulières d'intégration en emploi.

De la même façon et toujours dans un esprit de congruence, **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 trouve ses assises dans la loi 112.** Certes, l'article 10 du projet de loi 112 vise à favoriser l'engagement de l'ensemble de la société par la mobilisation d'intervenants représentatifs de la collectivité québécoise par la participation citoyenne et le renforcement de la contribution de l'action communautaire. 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 penser à 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 la Stratégie de lutte à la pauvreté.** Les notions de partenariat et de représentativité doivent être démontrées dans le projet de loi 112 en reconnaissant pleinement le rôle que joue les organismes en développement de la main-d'œuvre.

Par ailleurs, la reconnaissance de ce rôle implique nécessairement un financement adéquat afin qu'ils puissent continuer à offrir des programmes de réinsertion de longue durée qui répondent réellement aux besoins des personnes en situation de vulnérabilité. À ce sujet, une étude menée par le Collectif des entreprises d'insertion du

⁴ Tiré de : Front commun des personnes assistées sociales, *Demande urgente d'un moratoire relativement à l'obligation de parcours prévue pour les 18-24 ans*, FCPAS, 12 septembre 2000, p. 2

Québec⁵ a récemment démontré qu'il y a intensification et une multiplication des problématiques chez une même personne, ces deux éléments étant les principaux phénomènes qui modifient de façon marquante le profil des personnes en difficulté. Ce cumul des précarités entraîne inévitablement des interventions beaucoup plus longues et plus lourdes dans la durée comme dans le nombre d'interventions. Les organismes communautaires œuvrant en employabilité doivent donc repenser et adapter leurs services afin de répondre plus adéquatement aux besoins de ces personnes.

Puisque le gouvernement a rendu publique sa politique de reconnaissance de l'action communautaire récemment, celle-ci devrait être explicitement introduite dans le projet de loi 112. Il est toujours surprenant de constater à quel point le gouvernement a développé ses nombreuses politiques, que ce soit en formation, en reconnaissance du milieu communautaire ou de la jeunesse et quelles soient toutes traitées de façon individuelle plutôt que de façon transversale. Enfin, cette reconnaissance devra se solder, dans le plan d'action, par un financement adéquat afin que les groupes qui œuvrent en employabilité puissent offrir des services d'accompagnement adéquats et répondant véritablement aux besoins des personnes en situation de vulnérabilité.

S'il est certes important de renforcer la contribution de l'action communautaire comme le stipule l'actuel projet de loi, nous croyons qu'il est temps d'associer à la lutte à la pauvreté les autres acteurs socio-économiques, telles les entreprises et les grandes institutions publiques pour ne nommer que ceux-ci. La loi 112, si elle mentionne qu'elle veut favoriser l'engagement de l'ensemble de la société, se doit de nommer les acteurs afin que ceux-ci aient une réelle responsabilité.

Toutes les recommandations stipulées plus haut conduisent à une recommandation centrale et incontournable. **Nous avons mis en lumière de nombreux exemples du manque de congruence entre les volontés législatives du gouvernement et plusieurs politiques gouvernementales déjà en places. C'est pourquoi, pour renforcer le caractère cadre et le programme de la loi 112, nous exigeons qu'une**

⁵ Collectif des entreprises d'insertion du Québec, *Document de travail évolutif. Profil des personnes en difficulté présenté par le CEIQ*, 3 mai 2002, p. 2.

clause d'impact y soit introduite. Cette clause assurera que toute décision gouvernementale sera congruente avec les fins poursuivies par la loi 112. De plus, il faudra associer davantage les citoyennes et citoyens et les parlementaires à la programmation et au suivi de la loi 112. Cette loi devrait avoir prépondérance sur les autres lois. Par contre, un minimum serait d'y instaurer la clause d'impact qui obligerait à considérer la situation des personnes en situation de vulnérabilité.

En ce qui a trait à l'encadrement et aux mécanismes de suivi inscrits à même le projet de loi 112, nous nous rattachons fermement aux recommandations du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. **Nous croyons qu'il est impératif de paier le comité consultatif et l'observatoire et de leur donner un caractère plus indépendant, qui puisse rendre des comptes à l'Assemblée nationale et au public.** Dans la situation actuelle, le comité, l'observatoire et le ministre responsable fonctionnent comme un triangle où chacun peut interpeller l'autre, sans beaucoup de portes de sortie de ce circuit fermé. Comme le Collectif a su le démontrer, la difficulté de situer les responsabilités avec la conséquence de se renvoyer la balle est un des défauts de la loi française contre les exclusions qui émerge à l'usage. C'est pourquoi, pour prévenir ce problème, nous suggérons au gouvernement de se rapprocher du modèle proposé par le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté.

Conclusion

Si le Québec désire réellement lutter efficacement contre toutes les formes de pauvreté et demeurer une société innovatrice et porteuse de solidarité, il faudra doter la loi 112 d'articles basés sur la dignité et le respect des droits des personnes afin de lui insuffler une portée et une application durable. Ce projet de loi qui deviendra une 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 faut se donner les moyens, collectivement, pour suivre les actions et les portées d'une telle loi et avoir les instances qui auront un mandat proactif dans l'évolution des réalités.

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. Nous suivrons de très près les actions qui émergeront de cette loi afin que nos luttes et nos revendications ne soient pas que des vœux pieux.

Liste des membres

Membres corporatifs

Association des CLD du Québec
CAMO des Personnes Immigrantes
Carrefour Québécois de développement local
Centre de Recherche-Action sur les relations raciales
Collectif des entreprises d'insertion du Québec
Conseil d'intégration pour l'accès des femmes au travail
Conseil permanent de la jeunesse
Fédération des femmes du Québec
Institut canadien d'éducation des adultes
Regroupement des groupes en alphabétisation du Québec
Regroupement des organismes au service des nouveaux arrivants
Regroupement pour la relance économique et sociale du sud ouest de Montréal
Réseau des carrefours Jeunesse Emploi du Québec
Réseau des services spécialisés en main d'œuvre
Réseau des sociétés d'aide au développement des collectivités
Table Inter-CDEC de Montréal
Table nationale Corporations de développement Communautaire