



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

**DÉVELOPPER SANS EXCLURE**

**Mémoire de la Coalition des organismes communautaires pour le développement  
de la main-d'oeuvre sur le projet de loi 57 :**

*Loi sur l'aide aux personnes et aux familles  
en remplacement de la  
Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*

Septembre 2004

## Table des matières

---

Présentation de la COCDMO	2
Introduction	4
Considérations générales	5
<i>La loi 186</i>	5
<i>Catégorisation des clientèles</i>	6
<i>Intégration au marché du travail</i>	7
La loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale	10
Conclusion	13

## Présentation de la COCDMO

---

Depuis près de 10 ans, la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre (COCDMO) s'est engagée à combattre l'exclusion sociale et professionnelle des citoyens laissés en marge du développement économique et social. Rassemblant les revendications d'une vingtaine de réseaux d'organismes communautaires nationaux, la Coalition compte plus de quatre cents groupes communautaires, enracinés dans les différentes collectivités régionales du Québec, qui œuvrent auprès de milliers de personnes exclues ou marginalisées sur le plan de l'insertion sociale ou professionnelle.

La COCDMO s'est ainsi dotée d'objectifs qui cimentent ses différentes revendications :

- Assurer un accès libre et volontaire aux programmes de réinsertion sociale et professionnelle;
- Assurer une place équitable aux populations marginalisées ou exclues du marché du travail;
- Assurer le développement des collectivités et l'accompagnement du cheminement des personnes;
- Assurer la reconnaissance des organismes communautaires comme partenaires à part entière et autonomes dans le développement de la main-d'œuvre.

La Coalition œuvre ainsi dans quatre volets de développement de la main-d'œuvre : 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 qui s'unissent autour du principe du droit à la formation et du droit au travail pour toutes et tous.

## Introduction

---

C'est avec intérêt que les membres de la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre (COCDMO) ont pris connaissance du projet de loi 57 présenté par le ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille à l'Assemblée Nationale du Québec plus tôt cette année.

Les membres de la COCDMO ont toujours pris part aux débats entourant la réforme de l'aide sociale. Ils désirent cette année faire part de leur évaluation du projet de loi 57 du point de vue des personnes qui sont en démarche d'insertion vers le marché du travail ou de celles qui sont en emploi et continuent d'avoir un statut précaire. Ces individus, ont des besoins particuliers en matière de soutien du revenu et d'intégration sociale que le projet de loi 57, du moins dans son état actuel, ne semble pas prendre en considération.

De manière générale les commentaires exposés dans ce document viennent appuyer un constat général partagé par les membres de la COCDMO mais aussi par d'autres acteurs de la société civile. Le droit à la formation et le droit au travail sont aujourd'hui intimement liés au droit fondamental, pour l'ensemble des citoyens du Québec et particulièrement pour ceux et celles qui ont besoin d'un accès à un revenu décent.

Bref, ce mémoire présente le point de vue des membres de la COCDMO qui jugent que le projet de loi 57 est largement en contradiction avec la loi 112 visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui émane d'une expertise citoyenne et prend en considération les besoins des personnes exclues et éloignées du marché du travail.

## Considérations générales

---

D'entrée de jeu, mentionnons qu'un point positif de cette réforme proposée de l'aide sociale est la protection explicite de la prestation sociale de toute pénalité pour refus de mesures bref, la décision du gouvernement de procéder à l'abolition de l'obligation de parcours. Il s'agissait depuis l'adoption de la loi 186 en 1998 d'un grave recul sur le plan des droits alors que les prestataires devaient accepter les mesures et les emplois offerts sous peine de fortes pénalités financières.

Rappelons cependant que le projet de loi 57 ne garantit pas la disponibilité de mesures d'insertion et de formation malgré l'abolition de l'obligation de parcours et que les budgets de l'aide à l'emploi ont diminué d'année en année au lieu de se bonifier.

### *La loi 186*

Le projet de loi 57 ne semble pas non plus remettre en question la philosophie générale d'intervention qui prévalait déjà dans la loi 186 et qui est contraire à plusieurs des objectifs de la loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et en particulier son article 15. Qui plus est, ce projet de loi remet sur la table des mesures déjà contestées par le passé, par exemple, la saisie des prestations pour non-paiement de loyer. À cet égard, les membres de la COCDMO demandent au gouvernement de retirer l'article 53 de son projet de loi.

En effet, en lien avec la main-d'œuvre, dans ce projet de loi, se révèle une orientation commune reposant sur le postulat que les bénéficiaires de l'aide sociale et les chômeurs sont les premiers responsables de leur situation. Le projet de loi 186, qui fait suite à l'entente de principe Canada-Québec signée en avril 1997 confirmait déjà une harmonisation des politiques de gestion du chômage des deux ordres de gouvernement largement inspirée de la politique active du marché du travail préconisée par l'OCDE. Le projet de loi 57 ne fait qu'aller plus loin. Les membres de la Coalition rejettent cette approche.

De plus, le projet de loi 57 crée un régime plus compliqué et plus arbitraire. Actuellement, le programme d'assistance-emploi repose sur un barème de base additionné d'allocations pour contraintes temporaires ou sévères à l'emploi. Le projet de loi 57 remplacerait ce barème par des programmes distincts définis par règlement qui pourraient avoir chacun leurs propres règles tant pour le calcul des prestations que pour le calcul des actifs et avoirs permis.

De plus, ce projet de loi remet en question (au cas par cas) certaines garanties encore présentes dans le régime actuel. Par exemple, le projet de loi renvoie au règlement la détermination de l'âge, donnant accès à l'allocation pour contraintes temporaires à l'emploi alors que la loi actuelle l'établit clairement à 55 ans.

### *Catégorisation des clientèles*

L'instauration de catégories de prestataires dans le projet de loi 57 ne se fait pas sans risque : le fameux critère des populations à risques, des prestataires ayant des contraintes à l'emploi, des prestataires sans contraintes sévères 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 à l'aide sociale inquiète les membres de la COCDMO car elle risque d'aboutir sur un non-respect des droits des personnes dans le besoin au Québec et en premier lieu des droits des jeunes de moins de 25 ans pour qui aucun mécanisme de révision d'une décision n'est prévu dans le projet de loi. En effet, le droit de révision d'une décision n'existerait que pour les programmes d'aide sociale et de solidarité sociale et non pas pour le programme d'Alternative Jeunesse ou pour les programmes spécifiques. En l'absence d'un tel recours, ces personnes devront obligatoirement s'inscrire pour recevoir leur chèque lorsqu'un agent les assignera à un programme d'emploi.

Le projet de loi 57 ne devrait pas déboucher sur une telle perspective sélective qui accentue la stigmatisation à l'égard des personnes dites inaptes au travail et renforce la

division entre les bons et les mauvais pauvres. Au contraire, il devrait plutôt contribuer à soutenir une véritable citoyenneté active et un développement socio-économique pour l'ensemble de la population y compris les personnes exclues ou éloignées du marché du travail.

De manière générale, de concert avec nos partenaires en employabilité, nous croyons que le gouvernement doit prévoir dans le projet de loi 57 un arrimage avec les stratégies nationales qu'il a adoptées, (stratégies pour les personnes de 45 ans et plus, pour les femmes, les personnes immigrantes, le plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, etc).

#### *Intégration au marché du travail*

Les membres de la COCDMO auraient souhaité que le projet de loi 57 définisse clairement les moyens pour soutenir financièrement les individus citoyens tout en leur donnant accès à des mesures adaptées à leurs besoins d'intégration au marché du travail et à une formation transférable et qualifiante. Pourtant, dans son projet de loi, le gouvernement pour combattre la « dépendance » à l'aide sociale, choisit le désengagement de l'État quant au soutien du revenu et élabore sa stratégie sur « l'agir seul » des personnes. Ainsi, dans le projet de loi, les mécanismes d'incitation au travail prennent le pas sur la protection du revenu et ce, sans moyens concrets d'intégration au marché du travail. Pourtant, c'est bien de ces moyens dont le Québec aurait besoin surtout, dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre qualifiée! Aussi, cette incitation au retour rapide au travail sans prise en considération des besoins de formation des personnes exerce des pressions à la baisse sur les conditions salariales et sur les conditions de travail sur le marché du travail en obligeant les travailleurs et les travailleuses à conserver des emplois précaires.

En imposant les restrictions liées à la « réingénierie » de l'État, ( comme par exemple la privatisation, les restrictions budgétaires et l'harmonisation), à la réforme de la sécurité du revenu telle que définie dans le projet de loi 57, l'action du gouvernement

aurait pour conséquence d'accentuer l'exclusion du marché du travail d'une partie de la population active souvent peu qualifiée ou à coup sûr de la marginaliser davantage. En effet, la diminution des investissements du gouvernement du Québec dans les fonds d'Emploi-Québec destinées à soutenir la mise en place de mesures actives à l'intention des personnes sans emploi associée à une catégorisation des prestataires aptes et inaptes au travail contribue plutôt à renforcer la «dualisation» du marché du travail. Or, cette gestion différenciée de la main-d'œuvre risque d'entraîner une pression à la baisse sur les salaires sans offrir pour autant de moyens satisfaisants pour valoriser et accroître les compétences de la main-d'œuvre.

À cet égard, le projet de loi 57 instaure-t-il des mesures qui favorisent plus que l'insertion ? Le projet de loi 57 permet-il aux personnes éloignées et exclues du marché du travail de se sortir de la pauvreté ? En fait, ce projet de loi présente plutôt une série de mesures qui favorisent un type d'insertion débouchant sur des formes temporaires ou précaires de travail, (manque de formation transférable et qualifiante, manque de financement à Emploi-Québec, manque de financement des organismes communautaires, manque d'interdépendance avec la société civile et avec les partenaires du marché du travail CPMT, manque d'un revenu minimum garanti, etc) bref, qui favorisent un état transitoire durable pour les personnes dans le besoin.

Ainsi, le projet de loi 57 ne semble pas mettre en place les conditions pour favoriser une véritable intégration des personnes exclues ou éloignées du marché du travail. À cet égard rappelons encore une fois qu'un faible revenu, est un obstacle à un parcours d'intégration durable vers le marché de l'emploi. Pour les membres de la Coalition, une des principales conditions de réussite d'une réinsertion vers l'emploi est la levée des obstacles majeurs dont la précarité financière que vivent les prestataires.

À cet égard, le projet de loi 57 demeure silencieux sur le remplacement du programme APPORT par PRIME au TRAVAIL, l'indexation annuelle complète des prestations et l'exemption des pensions alimentaires du calcul de prestations. Les membres de la COCDMO s'interrogent sur l'impact réel qu'aura le programme PRIME au TRAVAIL sur



l'intégration des personnes exclues ou éloignées du marché du travail étant donné que les budgets qui y sont alloués sont déjà limités.

En terminant cette section, rappelons que dans le projet législatif 57 certains droits ne figurent plus dans la loi mais plutôt dans les règlements, qui confient d'ailleurs des pouvoirs accrus au Ministre et qu'enfin certains programmes ne sont pas définis par cette loi.

## **La loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale**

---

La loi visant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale impose dans ses buts de travailler sur l'emploi, la prévention, l'amélioration du filet de sécurité sociale et sur la mobilisation de la société. Cette loi prévoit un plan d'action qui doit déboucher sur des modifications à l'assistance-emploi. Au même titre que ce plan d'action, une éventuelle réforme de l'aide sociale par une nouvelle loi devrait répondre aux objectifs de la loi 112 et plus particulièrement aux exigences de son article 15 ; ce qui n'est pas le cas avec l'actuel projet législatif 57 du gouvernement.

À titre d'exemple, le projet de loi 57 du gouvernement ne fait pas mention du principe d'une prestation minimale non réductible. Au contraire, les coupes financières pour recouvrement sont maintenues.

De plus, le projet de loi 57 reste silencieux sur le droit d'apprendre et le droit au travail en tant qu'outils fondamentaux des citoyens. Il ne fait pas mention d'une couverture adéquate des besoins essentiels sur la base d'un droit. Pourtant les membres de la COCDMO croient que toute personne a le droit de participer à la société de façon pleine et entière que ce soit par l'emploi ou autrement.

En fait, selon la COCDMO, un individu doit aussi avoir accès aux « outils de citoyenneté » et en particulier à une formation qualifiante et transférable, à des conditions de vie adéquates bref, à un emploi de qualité.

Or, la réforme proposée de l'aide sociale semble s'insérer dans le contexte de « la réingénierie » soit, dans un processus de révision des programmes sociaux ce qui peut être contraire aux droits mentionnés ci-dessus. À cet égard, les membres de la COCDMO tiennent à rappeler les principes fondamentaux qui dans ce contexte, devraient guider les orientations et les actions du gouvernement en ce domaine.

Dans un premier temps, la réforme de la sécurité sociale devrait s'appuyer sur une vision globale et une approche intégrée du développement social et économique au

Québec. À cet égard, nous rappelons l'importance du projet de loi 112 ( loi contre la pauvreté et l'exclusion sociale) qui traite de façon globale du phénomène de la pauvreté et qui confirme que la lutte à la pauvreté doit reposer sur un engagement et une mobilisation de l'ensemble des composantes de la société québécoise.

Les membre de la COCDMO s'inquiètent de ne pas retrouver dans le projet de loi 57 le principe d'un équilibre interdépendant entre l'État, l'entreprise privée et la société civile (dont les groupes communautaires sont des acteurs importants) afin de créer une dynamique solidaire pour développer des valeurs communes : justice, respect, démocratie et solidarité.

Plus spécifiquement, le projet de loi 57, en plus de répondre aux exigences de la « réingénierie», (concentration des pouvoirs vers les élus, perte de recours, etc), reste silencieux sur le rôle de la Commission des partenaires du marché du travail et sur Emploi-Québec.

Afin de ne pas empêcher les personnes exclues du marché du travail de bénéficier des moyens d'intervention mis en place par les organismes externes, les groupes communautaires et les autres partenaires, il importe que le gouvernement leur assure une reconnaissance effective et ce, autant financière que politique. En ce sens, les membres de la Coalition jugent que le gouvernement en étroite collaboration avec les partenaires du marché du travail doit relever le défis de pouvoir offrir des services adaptés à l'ensemble des citoyens du Québec qu'ils soient en emploi ou éloignés du marché du travail.

Les membres de la COCDMO de pair avec ses partenaires suggèrent la mise en place d'une structure gouvernementale allégée offrant une meilleure cohérence et facilitant le processus d'admission des participants en créant, par exemple, un projet pilote d'offre de service intégrée prenant en considération le rôle des organismes communautaires en employabilité.

Dans le projet de loi 57 le gouvernement privilégie les formations de courte durée et les mesures de réinsertion rapide sur le marché du travail au lieu de s'appuyer sur une véritable politique de relance de l'emploi et de lutte à l'exclusion sous toutes ses formes. Selon les membres de la COCDMO ceci risque d'entretenir la précarité, la pauvreté et la dépendance à l'aide sociale des personnes exclues ou éloignées du marché du travail.

Les choix gouvernementaux se caractérisent par « l'obsession pour l'emploi » et s'accompagnent en même temps d'un recul important des politiques de redistribution et de soutien, (sécurité du revenu, fiscalité, formation professionnelle (qualifiante et transférable), financement des organismes communautaires, privatisation de services publics) lesquelles visent pourtant à aider les personnes et les familles à s'intégrer dans un milieu d'emploi qui souvent leur échappe.

Les membres de la COCDMO constatent que de plus en plus de personnes défavorisées au plan de l'emploi ne réussissent plus à intégrer de façon durable le marché de l'emploi puisque les services ne sont plus ne répondent plus aux besoins de la population en mesure de travailler. Or, le projet de loi 57 dans sa forme actuelle risque de ne pas contribuer à l'amélioration de cette situation car il nie la reconnaissance du droit à un revenu décent, n'assure pas la couverture des besoins essentiels, et appauvrit potentiellement davantage tout le ménage sauf les personnes ayant des contraintes temporaires ou permanentes à l'emploi

À titre d'exemple, la formation qualifiante demeure encore à ce jour la clé du succès, mais malheureusement cette formation qualifiante est souvent promise qu'aux prestataires d'assurance-emploi et quelques fois aux prestataires d'assistance-emploi. Que fait-on de ces personnes sans chèque disponibles pour travailler qui auraient besoin de formation pour réintégrer le marché du travail en constante évolution et à qui peu de mesures de formation sont offertes?

## Conclusion

---

En définitive, l'ensemble des réflexions et des remises en question du projet de loi 57 exposées dans ce mémoire par les membres de la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'oeuvre ont pour dénominateur commun les conséquences concrètes de la loi.

Or, la loi repose sur le règlement qui l'accompagne et qui malheureusement n'est pas dévoilé par le gouvernement. Ainsi, nous avons d'un côté une loi qui ne semble pas reprendre les éléments fondamentaux de la loi 112 ( lutte à la pauvreté) et de l'autre l'impossibilité de prendre connaissance du règlement de la loi qui, lui, définira de manière plus spécifique le nouveau régime de sécurité du revenu.

Ainsi, le gouvernement se garde une bonne marge de manœuvre pour décider de façon arbitraire de ce que sera le nouveau régime.

En conséquence, les membres de la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'oeuvre :

- Recommandation 1 :

Affirment que le projet de loi 57 est en contradiction avec les buts de la loi visant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et plus particulièrement avec les objectifs d'amélioration de l'emploi, de prévention, d'amélioration du filet de sécurité sociale et de mobilisation de la société, et demandent donc que ce projet de loi soit modifié en conformité avec les objectifs du plan de lutte à la pauvreté ou alors retiré ;

- Recommandation 2 :

Remettent en question la structure même de la loi dont l'essentiel repose sur le règlement qui l'accompagne et qui n'est pas dévoilé par le gouvernement. Les membres de la Coalition demandent que ce règlement fasse lui aussi l'objet d'une consultation

auprès des partenaires puisqu'il contient les principales modifications à l'aide sociale proposées par le gouvernement et les moyens qu'ils veut mettre de l'avant.

- Recommandation 3 :

Estiment que le gouvernement doit modifier ce projet de loi de manière à intégrer l'expertise de l'ensemble des partenaires du marché du travail et à détailler plus spécifiquement le rôle des partenaires communautaires qui s'occupent des personnes exclues et éloignées du marché du travail.