



Réunir les conditions d'un accompagnement réussi en formation des adultes

Mémoire de l'ICÉA en réaction au Projet de loi n° 70
présenté par monsieur François Blais, ministre de
l'Emploi et de la Solidarité sociale.

www.icea.qc.ca

COORDINATION

Daniel Baril, directeur général de l'ICÉA

ANALYSE ET RÉDACTION

Hervé Dignard, agent de recherche et de développement

Daniel Baril, directeur général de l'ICÉA

© La reproduction de ce document, en tout ou en partie, est encouragée à condition d'en mentionner la source.

ISBN 978-2-89108-043-9

 Institut de coopération
pour l'éducation des adultes
4321, avenue Papineau, Montréal (Québec) H2H 1T3
www.icea.qc.ca | **514 948-2044**

Table des matières

Liste des recommandations	4
Présentation de l'ICÉA	6
Introduction	7
La Loi sur l'aide aux personnes et aux familles	8
L'accès à l'aide de dernier recours	8
Recommandation 1	8
La formation et la gestion des mesures d'aide sociale	9
Recommandation 2	10
Le Programme objectif emploi	11
Forces et faiblesses	11
Des conditions de succès	12
Les personnes visées par le programme	12
Recommandation 3	13
L'accès au programme	14
Recommandation 4	15
Recommandation 5	17
La nature de l'accompagnement offert	18
Recommandation 6	18
Recommandation 7	20
Recommandation 8	21
Recommandation 9	21
Recommandation 10	22
Recommandation 11	23
Mesures d'adéquation entre la formation et l'emploi	24
Le rôle central de la Politique gouvernementale dans le développement des compétences de toute la population québécoise	24
Recommandation 12	25
La CPMT : une structure de concertation et de gouvernance unique	25
Recommandation 13	26
La qualité des services offerts par Emploi-Québec	27
Recommandation 14	27
Conclusion	28
Bibliographie	30

Liste des recommandations

- 1) Afin de préserver l'accès à l'aide de dernier recours pour les personnes qui y ont droit, le Ministre doit revoir les modalités d'accès et de participation au Programme objectif emploi, en retirant l'obligation de participation, de sorte que ces modalités misent sur l'engagement volontaire de toute personne intéressée à participer à un tel programme, que cette personne soit ou non en emploi.
- 2) La volonté du Ministre de favoriser une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ne doit ni réduire la formation à une mesure de gestion de l'aide sociale, ni réduire les enjeux de formation de la main-d'œuvre à la seule problématique de l'adéquation entre la formation et l'emploi.

Par ailleurs, cette volonté ne doit pas s'incarner dans un projet de loi qui s'apparente à un projet de loi omnibus comme le fait le projet de loi actuel en proposant d'abroger ou de modifier plusieurs lois existantes.

Le Ministre doit traiter de manière distincte les changements proposés à l'aide-sociale et les enjeux de la formation de la main-d'œuvre. Ces changements doivent finalement prendre forme dans une stratégie d'action multisectorielle et interministérielle et être encadrés par une Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue.
- 3) Afin de faire du Programme objectif emploi une action globale permettant au gouvernement du Québec de répondre avec souplesse aux besoins de main-d'œuvre appréhendés du marché du travail et de favoriser la mobilité en emploi, le Ministre devrait s'assurer qu'un programme bonifié vise largement les Québécoises et les Québécois les plus affectés par les inégalités sociales vécues au Québec, que ces personnes soient ou non en emploi.
- 4) Afin de faire en sorte que les personnes intéressées s'engagent pleinement dans la réussite de leur plan d'intégration, le Ministre devrait définir des conditions d'accès à un programme bonifié qui misent sur l'engagement volontaire des personnes participantes.
- 5) Afin de lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion sociale des personnes visées par le Programme objectif emploi, le Ministre devrait établir un seuil minimal de prestations qui se rapproche le plus possible du seuil de faible revenu et s'engager à n'imposer aucune pénalité financière en cas de manquement à un ou des engagements prévus au plan d'intégration.
- 6) Afin de définir des conditions d'accès au programme bonifié qui misent sur l'engagement volontaire des personnes participantes, le Ministre doit offrir un accompagnement personnalisé qui se fonde sur une approche intégrée où les besoins des personnes accueillies sont considérés dans leur globalité.
- 7) Afin d'assurer le succès de la réalisation des plans d'intégration définis en collaboration avec les personnes participantes, le Ministre doit proposer des mesures de formation et d'accompagnement qui tiennent compte du niveau de compétences en littératie de ces personnes.

- 8) Afin de développer pleinement l'employabilité des personnes participantes, le Ministre doit s'assurer que les plans d'intégration définis dans le cadre du programme bonifié favorisent l'accès à une première qualification pour les personnes sans diplôme.
- 9) Afin d'identifier les voies de développement des compétences et d'intégration en emploi qui conviennent le mieux aux personnes participantes au programme bonifié, le Ministre doit proposer des mesures qui permettent de reconnaître l'expérience professionnelle de ces personnes, qu'elle résulte d'acquis expérientiels ou d'apprentissages organisés hors du milieu scolaire.
- 10) Afin de favoriser le succès de la réalisation des plans d'intégration définis en collaboration avec les personnes participantes, de renforcer leur engagement volontaire dans le programme bonifié et de s'assurer que ces personnes accèdent à un emploi qui leur convient, le Ministre doit tenir compte des aspirations personnelles et professionnelles de ces personnes.
- 11) Au moment de fixer la durée d'un plan d'intégration, le Ministre doit s'assurer que cette durée est suffisamment longue pour répondre aux besoins éducatifs de la personne participante et lui permettre d'accéder à une première qualification, si elle n'a pas de diplôme.
- 12) Afin de contrer l'affaiblissement de l'infrastructure québécoise en éducation des adultes et d'accorder à l'apprentissage tout au long de la vie toute l'importance qui lui est due dans notre société du savoir, le gouvernement du Québec doit réaffirmer le rôle central joué par la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue à l'égard des autres politiques publiques.
- 13) Le Ministre doit s'assurer que les modifications apportées à la Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre ainsi qu'à la Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail ne limitent pas la représentation des partenaires issus de la société civile au sein de la CPMT et que ces modifications ne réduisent pas le rôle de premier plan joué par la CPMT dans l'identification des besoins de développement de la main-d'œuvre ainsi que la gestion du Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre, comme le propose le projet de loi en réduisant le pouvoir des instances partenariales au profit d'une plus grande concentration du pouvoir de décision au niveau du Ministre.
- 14) Le Ministre doit s'assurer que l'abrogation du chapitre III de la Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail ne porte aucunement atteinte à la portée, la qualité, la diversité, le caractère adapté et l'accessibilité des services actuellement offerts aux citoyens et aux entreprises par Emploi-Québec.

Présentation de l'ICÉA

Organisme démocratique de la société civile, l'Institut de coopération pour l'éducation des adultes (ICÉA) rassemble les forces vives de l'éducation et de la formation des adultes au Québec depuis 70 ans dans le but de promouvoir le droit et les possibilités d'apprendre tout au long de la vie.

L'ICÉA poursuit quatre grands objectifs :

- améliorer l'accessibilité à la formation continue pour tous les adultes;
- favoriser le développement d'un modèle démocratique de formation continue qui tienne compte de la diversité des besoins des personnes et des collectivités;
- mobiliser et sensibiliser toute personne adulte, organisme, entreprise et institution publique et privée pouvant participer à l'enracinement d'une culture de la formation continue et faire valoir les conditions essentielles à l'exercice du droit d'apprendre aux plans local, régional, national et international;
- promouvoir des valeurs éducatives humanitaires et démocratiques favorisant la cohésion sociale dont l'éducation à la citoyenneté (vie démocratique, environnement, santé), l'éducation interculturelle et l'accès à l'éducation pour les personnes à risque d'exclusion (personnes faiblement scolarisées, du 3^e âge, avec handicap physique, intellectuel ou émotif, associées à des groupes minoritaires).

Cette mission se concrétise dans quatre types d'activités :

- la recherche et l'analyse stratégique pour alimenter la réflexion et l'action;
- l'intervention publique pour élargir la sensibilisation et influencer les décisions;
- la concertation des partenaires pour renforcer les alliances; et
- l'innovation, la réalisation et la production d'outils pour soutenir l'action, favoriser l'accessibilité ainsi que la participation des adultes à des activités de formation.

Carrefour de la société civile en éducation des adultes, l'ICÉA agit non seulement POUR mais AVEC les adultes et contribue ainsi à accroître l'accessibilité et la participation des adultes à l'éducation et à la formation.

Introduction

Le Projet de loi n° 70 présenté en novembre dernier par le gouvernement a soulevé de nombreuses réactions de la part des organismes de la société civile. Ces réactions exprimaient notamment des critiques à l'égard des changements que le Ministre souhaite apporter à la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles et plus particulièrement de la création du Programme objectif emploi.

D'entrée de jeu, nous constatons comme bien d'autres acteurs de la société civile que ce projet de loi propose de réduire l'accès à l'aide de dernier recours par l'obligation de participer au Programme objectif emploi. L'idée de faire de ce nouveau programme un passage obligé pour toute personne apte à l'emploi qui formule une première demande d'aide sociale nous apparaît contestable, sinon inacceptable. Les mesures d'aide de dernier recours touchent les personnes les plus démunies de notre société. Dans cette perspective, l'accès à cette aide ne devrait en aucune manière être limité. Une première recommandation sera formulée en ce sens.

Ceci dit, nous reconnaissons la volonté du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale d'offrir à ces personnes « *un accompagnement personnalisé en vue d'une intégration en emploi* » (MESS, 2015). Cette participation devrait être volontaire, pour des raisons que nous exposerons dans la suite de ce mémoire, et ne faire l'objet d'aucune sanction financière, que ce soit en raison d'un refus de participer ou de manquements aux engagements pris lors de la construction du plan d'intégration en emploi.

Si l'on s'en tient à l'angle formation du programme proposé par le Ministre, la présence d'une *obligation de participer* et de *sanctions financières* apparaissent comme des obstacles à la réalisation des objectifs visés, notamment en ce qui concerne les résultats qu'il est possible d'espérer de l'accompagnement d'un adulte dans un processus de formation.

Le présent mémoire sera donc centré sur l'angle formation d'un programme du type « objectif emploi » qui ne constituerait pas un porte d'entrée obligée à l'aide de dernier recours. Afin d'éviter toute ambiguïté dans l'interprétation de la suite de ce texte, nous établirons une distinction claire entre le Programme objectif emploi proposé par le Ministre et la nouvelle mouture du programme proposée par l'ICÉA.

À ce titre, l'objectif de l'Institut est de contribuer positivement au débat public soulevé par la création du programme proposé par le Ministre. Ce mémoire tentera d'identifier les conditions à réunir pour réussir l'accompagnement d'un adulte dans un processus de formation qui vise à développer son employabilité. Onze recommandations en lien avec la nouvelle mouture du programme proposée par l'ICÉA seront donc formulées en ce sens. En raison de notre champ d'expertise dans le domaine de l'éducation des adultes, notre intervention portera principalement sur la dimension formation du programme proposé par le Ministre.

Le présent mémoire abordera également d'autres aspects liés au projet de loi, dont l'importance de préserver le mode de gouvernance de la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) et de redonner à la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue un rôle central dans le développement des compétences de toute la population québécoise. À ce titre, l'ICÉA formulera trois recommandations.

La Loi sur l'aide aux personnes et aux familles

L'accès à l'aide de dernier recours

Les modifications proposées par le Ministre à la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, notamment en ce qui concerne l'obligation pour les nouveaux demandeurs de participer au Programme objectif emploi, présentent des restrictions qui nous apparaissent peu acceptables. Comme bien d'autres acteurs de la société civile, nous estimons que l'intégrité de l'actuelle Loi sur l'aide aux personnes et aux familles doit être respectée.

Il importe de bien comprendre que, à leur niveau actuel, les différentes formes de prestations associées à l'aide de dernier recours procurent un revenu qui demeure bien en dessous du seuil de faible revenu. En 2013, ce seuil pour une personne seule calculé à partir de la mesure du panier de consommation s'établissait à un peu plus de 17 000 \$ par année, soit un peu plus de 1400 \$ par mois. Ce montant représente plus du double de la prestation de base qu'une personne seule pourrait recevoir en aide de dernier recours.¹

Les seuils de faible revenu (SFR) sont des limites de revenu en deçà duquel une famille est susceptible de consacrer une part plus importante de son revenu pour se loger, se nourrir ou s'habiller qu'une famille moyenne. Partant de là, il est facile d'imaginer la situation de grande précarité où se retrouve une personne qui devrait se loger, s'habiller et se nourrir avec un montant correspondant à moins de la moitié du seuil de faible revenu. Par contre, il est difficile de concevoir qu'une personne fasse le choix délibéré de vivre dans une situation de si grande précarité.

Dans les circonstances, l'accès à l'aide de dernier recours devrait être un droit dans notre société et ce droit ne devrait faire l'objet d'aucune restriction.

Recommandation 1

Afin de préserver l'accès à l'aide de dernier recours pour les personnes qui y ont droit, le Ministre doit revoir les modalités d'accès et de participation au Programme objectif emploi, en retirant l'obligation de participation, de sorte que ces modalités misent sur l'engagement volontaire de toute personne intéressée à participer à un tel programme, que cette personne soit ou non en emploi.

¹ Le seuil de prestation de base pour une personne seule apte au travail est de 623 \$ par mois à partir du 1^{er} janvier 2016.

La formation et la gestion des mesures d'aide sociale

Tout en reconnaissant l'intérêt de mettre en œuvre un programme comme celui qui est proposé par le Ministre, l'ICÉA se questionne sur les objectifs visés par ce dernier. Notre questionnement touche tout particulièrement les préoccupations du Ministre à l'égard de l'adéquation entre la formation et l'emploi.

Malgré ses faiblesses, le programme proposé par le Ministre traduit une volonté du présent gouvernement d'offrir un accompagnement personnalisé à des adultes dans le but de les aider à développer des compétences leur permettant d'avoir accès à l'un des milliers d'emplois qui seront à combler au cours des prochaines années.

Cette volonté est louable et l'ICÉA estime à ce titre que toutes les personnes, en emploi ou non, qui voudraient accéder à ces emplois à venir, devraient avoir accès à cet accompagnement personnalisé. Cependant, l'approche proposée par le Ministre demeure incomplète. Dans un premier temps, une action de formation qui ne s'accompagne pas de mesures de création d'emploi appropriées risque de mener à une impasse. Par ailleurs, il est à prévoir que les compétences demandées pour les emplois disponibles ou à venir puissent être fort éloignées de celles détenues par les personnes que le Ministre souhaite voir participer à son programme.

Bref, l'intention du Ministre de réserver cet accompagnement personnalisé aux seules personnes qui font une première demande d'aide sociale pourrait ne pas se traduire dans la réalité par les résultats qu'il escompte. En effet, ces emplois à venir sont dits à « haute valeur ajoutée » : il est ainsi peu réaliste de croire qu'une personne faiblement scolarisée ou même sans diplôme – comme c'est le cas de près de la moitié des adultes qui ont recours à l'aide sociale² – puisse y accéder à la suite d'une période d'accompagnement et de formation de douze mois. À ce titre, est-il nécessaire de préciser que faire miroiter des emplois peu accessibles ou inexistantes démobiliserait les personnes en démarche de formation!

Plus fondamentalement encore, nous estimons que la proposition gouvernementale tend à réduire la formation à un mécanisme de gestion de l'aide sociale. De fait, le droit d'apprendre tout au long de la vie et celui d'avoir accès à une aide de dernier recours peuvent se compléter. Cependant, il ne saurait être question de les limiter l'un à l'autre. En ce sens, il faut éviter de dénaturer la formation dont l'une des finalités est d'assurer le développement professionnel continu des individus, notamment afin de permettre aux entreprises de compter sur une main-d'œuvre compétente. Toute action du gouvernement visant à favoriser une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi devrait avoir une portée large menant à des retombées riches, qui ne seraient pas limitées par le fait que cette action soit réduite à une mesure de gestion de l'aide sociale.

Finalement, la volonté du Ministre d'abroger ou de modifier plusieurs lois existantes dans un projet de loi de type « omnibus » nous apparaît lourde de conséquences. Dans un souci de transparence, il serait préférable de traiter de manière distincte les modifications apportées à l'aide sociale, d'une part, et les mesures liées aux enjeux de formation de la main-d'œuvre, d'autre part.

² Les données disponibles montrent que la moitié des adultes actuellement prestataires de l'aide sociale sont sans diplôme. Qui plus est, les résultats du PEICA montrent que les adultes prestataires de l'aide sociale affichent généralement de faibles compétences en littératie.

Recommandation 2

La volonté du Ministre de favoriser une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ne doit ni réduire la formation à une mesure de gestion de l'aide sociale, ni réduire les enjeux de formation de la main-d'œuvre à la seule problématique de l'adéquation entre la formation et l'emploi.

Par ailleurs, cette volonté ne doit pas s'incarner dans un projet de loi qui s'apparente à un projet de loi omnibus comme le fait le projet de loi actuel en proposant d'abroger ou de modifier plusieurs lois existantes.

Le Ministre doit traiter de manière distincte les changements proposés à l'aide-sociale et les enjeux de la formation de la main-d'œuvre. Ces changements doivent finalement prendre forme dans une stratégie d'action multisectorielle et interministérielle et être encadrés par une Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue.

Le Programme objectif emploi

Forces et faiblesses

Outre les aspects négatifs soulevés en introduction, soit la présence d'une *obligation de participer* et de *sanctions financières*, l'ICÉA reconnaît que le programme proposé par le Ministre comporte aussi des aspects positifs. À ce titre, citons l'intérêt que présentent :

- d'une part, la contribution des personnes participantes au Programme à la préparation d'un plan d'intégration dont les mesures seraient « *axées, selon les perspectives d'intégration en emploi du participant, sur la recherche intensive d'un emploi, sur la formation ou l'acquisition de compétences ou sur toute autre démarche adaptée à sa situation* » (MESS, 2015); et
- d'autre part, la volonté du Ministre de fournir aux personnes visées un accompagnement personnalisé ainsi que des mesures, des programmes et des services adaptés à leurs besoins.

Qu'il soit question d'insertion socioprofessionnelle ou de parcours de formation, la participation active de l'adulte à la préparation du plan d'intervention qui le concerne est une condition essentielle à la réussite de ce plan. C'est là une leçon que nous enseignent plus de cinquante années d'andragogie au Québec et ailleurs dans le monde. L'importance et l'efficacité de cette condition de succès seront approfondies dans la suite de ce mémoire, notamment à la lumière des effets négatifs que représente une obligation de participation.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'adaptation des mesures, des programmes et des services aux besoins de l'adulte visé, c'est là une revendication maintes fois formulée par l'ICÉA. Tout comme la participation active de l'adulte à la préparation du plan d'intervention, le caractère adapté des solutions identifiés et des moyens à utiliser est une autre condition essentielle de réussite. Ces deux éléments illustrent des composantes clés d'une approche andragogique.

L'ICÉA estime donc qu'il est possible de s'appuyer sur ces aspects positifs afin d'accroître le potentiel du programme proposé par le Ministre : l'objectif à atteindre serait non seulement de le rendre plus efficace, mais d'en faire un outil de développement des compétences pour toute la population du Québec. Nous croyons en effet que le programme présenté dans le projet de loi porte les germes d'une action globale que le gouvernement du Québec pourrait mener, au cours des prochaines années, afin de combler de manière souple et rapide les besoins de main-d'œuvre appréhendés du marché du travail et de répondre à des volontés possibles de mobilité en emploi, chez des personnes en emploi.

Certaines modifications devraient cependant être apportées à la proposition faite par le Ministre, notamment en ce qui concerne les personnes visées et l'accès au programme, la durée du plan, ses conditions d'entrée, de réalisation et de sortie ainsi que l'adaptation des mesures, des programmes et des services offerts.

Des conditions de succès

Les personnes visées par le programme

L'importance de s'adresser à d'autres populations adultes

Sans nier les besoins de formation et de développement des compétences des adultes initialement visés par le Ministre, les primo demandeurs d'aide sociale aptes au travail, l'ICÉA estime que d'autres populations adultes pourraient bénéficier des avantages du Programme objectif emploi.

Ainsi, tout en s'adressant prioritairement aux personnes qui formulent une première demande d'aide sociale, ce programme pourrait être accessible aux personnes qui travaillent au taux du salaire minimum ainsi qu'à des personnes qui ont un besoin d'emploi non satisfait. Tous ces adultes sont susceptibles de vouloir développer leurs compétences et accroître leur mobilité en emploi.

✓ *Les travailleuses et les travailleurs au salaire minimum*

Le Québec comptait plus de 210 000 personnes travaillant au taux du salaire minimum en 2014. Au sein de cette population, se trouvent beaucoup de femmes (57,7 %), de jeunes âgés de 15 à 24 ans (59,2 %) et de personnes travaillant à temps partiel (57,9 %). On y retrouve également 85 000 personnes âgées de plus de 25 ans ainsi qu'une bonne proportion de personnes détenant un diplôme d'études secondaire ou moins.

Tableau 1 – Personnes de 15 à 64 ans travaillant au taux du salaire minimum (ISQ, 2015)

Nombre total	25 ans et plus	Femmes	Jeunes	Temps partiel	DES moins	ou Post-secondaire	Universitaire
210 200	85 000	57,7 %	59,2 %	58 %	43,4 %	47,3 %	9,2 %

Source : <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/annuaire-v11.pdf>

✓ *Les personnes ayant des besoins d'emploi non satisfaits*

Plus de 600 000 personnes avaient des besoins d'emploi non satisfaits en 2014. Cette population se compose notamment de personnes en situation de chômage traditionnel mais aussi de personnes qui occupent un emploi à temps partiel de façon involontaire et de personnes inactives qui veulent un emploi mais qui n'en cherchent pas; ces dernières constituent une « main-d'œuvre potentielle » pour le marché du travail québécois.

Tableau 2 – Personnes de 15 à 64 ans ayant un besoin d'emploi non satisfait en 2014 (Demers, 2015)

Populations	Nb. pers.	Description
Sous-emploi lié au temps de travail	188 400	Personnes occupant un emploi à temps partiel de façon involontaire
Chômage traditionnel	331 900	Personnes disponibles qui cherchent activement un emploi (bassin habituel des chômeurs).
Main-d'œuvre potentielle	93 600	Personnes qui veulent un emploi mais qui n'en cherchent pas.

Source : <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/bulletins/flash-info-201506.pdf>

Les adultes de ces deux populations ne constituent peut-être pas une charge directe pour l'État, mais les sources de revenus de ces adultes sont faibles ce qui participe à leur défavorisation sociale et économique, un problème qui, lui, concerne directement l'État. À titre d'exemple, une personne travaillant à temps partiel gagne en moyenne le tiers de ce que gagne une personne travaillant à temps plein. Quant aux personnes qui n'ont pas de diplôme d'études secondaires, elles gagnent en moyenne 33 % de moins que celles qui ont complété des études postsecondaires et 17 % de moins que celles qui ont un DES. (ISQ, 2015)

Viser les adultes affectés par la hausse des inégalités sociales

Tout comme les personnes qui se retrouvent dans l'obligation de formuler une demande d'aide sociale, les adultes travaillant à temps partiel ou ayant des besoins d'emploi non satisfaits sont affectés par les inégalités sociales présentes au sein de notre société. Une récente étude rendue publique par l'Institut du nouveau monde (INM) précise à ce titre que « *l'accroissement des inégalités est synonyme de plusieurs problèmes économiques et sociaux.* » (INM, 2015)

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, le Québec n'échappe pas à l'enjeu planétaire des inégalités sociales. À l'instar de Statistique Canada, du *Conference Board* et de l'OCDE, l'étude de l'INM confirme que les inégalités de revenus ont augmenté depuis 30 ans au Québec. Cette étude souligne plusieurs constats inquiétants :

- les inégalités sociales favorisent l'endettement des ménages et provoquent un rétrécissement de la classe moyenne;
- à leur niveau actuel, les inégalités présentes au sein des pays développés rendent malade et réduisent l'espérance de vie de toute la population;
- un niveau d'inégalité élevé n'est pas bon pour les affaires : ces inégalités minent la productivité, nuisent à la cohésion sociale et alimentent l'instabilité politique;
- les inégalités ont des effets négatifs sur la confiance, le tissu social de même que la participation politique et sociale.

Recommandation 3

Afin de faire du Programme objectif emploi une action globale permettant au gouvernement du Québec de répondre avec souplesse aux besoins de main-d'œuvre appréhendés du marché du travail et de favoriser la mobilité en emploi, le Ministre devrait s'assurer qu'un programme bonifié vise largement les Québécoises et les Québécois les plus affectés par les inégalités sociales vécues au Québec, que ces personnes soient ou non en emploi.

En conséquence, les modifications suivantes devront être apportées au projet de loi :

Article 83.1 : ajouter le paragraphe qui suit après le second alinéa de cet article :

« En outre, les Québécoises et les Québécois les plus affectés par les inégalités sociales, notamment les personnes travaillant au salaire minimum ou avoisinant ainsi que les personnes ayant des besoins d'emploi non satisfaits pourront également participer au Programme objectif emploi. »

L'accès au programme

Miser sur l'engagement volontaire des personnes visées

Comme cela a été souligné précédemment, l'obligation de participer au programme proposé par le Ministre peut constituer une barrière importante à l'engagement des personnes dans un plan d'intégration en emploi. En effet, il est à craindre que cette obligation éveille chez certaines personnes des dispositions contraires à la volonté du Ministre de les voir participer pleinement à la réussite de leur plan d'intégration.

Plus particulièrement, cette barrière peut *susciter la méfiance des personnes visées* à l'égard du processus qui leur est proposé, *miner la dimension participative essentielle à la réussite* de ce processus et même *saper leur motivation* à mener à bien ce plan.

✓ **La méfiance à l'égard du processus**

Dans une enquête sur les obstacles à la participation à des activités de formation dans un cadre d'éducation formel et non formel, Lavoie et al. (2004) soulignent la présence de dispositions négatives à l'égard de la formation chez les personnes faiblement scolarisées ou alphabétisées. Au nombre des facteurs pouvant générer cette méfiance, les auteurs citent notamment les expériences négatives ou les échecs scolaires vécus par les personnes apprenantes.

✓ **La dimension participative de l'engagement des personnes**

Au sujet de l'engagement des personnes dans un processus d'apprentissage et d'évaluation, Daniau et Bélanger (2008) soulignent l'importance de miser sur une dimension participative : « *l'apprenant, ainsi impliqué dans la pratique évaluative, devient le co-auteur de son émancipation dans une vision transformative de la relation d'apprentissage.* » À l'instar Goffinet (1989), Daniau et Bélanger (2008) rappellent que cette dimension participative commande d'accorder « *une place prépondérante à la contribution et à la participation des sujets eux-mêmes* » et surtout de prendre « *en considération, à toutes les étapes du processus d'évaluation, leurs perceptions, leurs projets et leurs valeurs* ».

✓ **La motivation des personnes engagées dans le processus**

Au sujet de la motivation et de l'engagement dans un processus d'apprentissage, Beauregard (2009) rappelle l'intérêt porté par de nombreux chercheurs aux effets de la motivation d'une personne à se former, notamment dans un contexte de formation obligatoire en milieu organisationnel. Elle précise à ce titre : « *les modèles présentés par Baldwin et Ford (1988), Ford, Kozlowski, Kraiger, Salas et Teachout (1997) ainsi que Colquitt et al (2000) suggèrent que la motivation préformation est une condition nécessaire à la réussite d'un programme de formation et que cette motivation a aussi un impact significatif sur le transfert des acquis de formation en emploi.* »

Bref, plutôt que la méfiance, la perspective de construire un plan d'intégration se fondant notamment sur la formation doit éveiller chez la personne visée une volonté de changer le cours de sa vie. Cette volonté doit venir de la personne visée; elle sera le gage de sa participation active à la construction de son plan. En effet, cette personne est la mieux placée pour identifier des solutions durables liées au développement de ses compétences et de son employabilité, d'une part, et des critères d'évaluation du succès de son plan d'intégration, d'autre part.

Recommandation 4

Afin de faire en sorte que les personnes intéressées s'engagent pleinement dans la réussite de leur plan d'intégration, le Ministre devrait définir des conditions d'accès à un programme bonifié qui mise sur l'engagement volontaire des personnes participantes.

En conséquence, les modifications suivantes devront être apportées au projet de loi :

Article 83.1. : remplacer l'alinéa débutant par « *Malgré les dispositions du chapitre 1 [...]* » par le suivant :

« Le Programme objectif emploi est accessible à toute personne visée par règlement qui aurait droit de bénéficier d'une prestation en vertu du Programme d'aide sociale pour le mois qui suit sa demande d'aide financière de dernier recours. Il est également accessible à toute personne intéressée, en emploi ou non, qui souhaite bénéficier d'un accompagnement personnalisé en vue de son intégration en emploi ou de son accession à un nouvel emploi. »

Article 83.3. : remplacer les premier et deuxième alinéas de cet article par les suivants :

« Le Ministre s'engage à préparer, en collaboration avec toute personne participante au programme, un plan d'intégration en emploi. La personne participante et le Ministre tiennent une rencontre de travail où l'ensemble des renseignements nécessaires à la construction de ce plan sont partagés et pris en compte.

Les mesures d'accompagnement retenues pour favoriser l'intégration en emploi de la personne participante sont conjointement identifiées par cette personne et le Ministre. Cette personne devient ainsi solidaire des mesures prévues à son plan d'intégration. Ces mesures sont axées, selon les aspirations et les perspectives d'intégration en emploi de la personne participante, sur la recherche d'un emploi, sur la formation ou l'acquisition de compétences ou sur toute autre démarche adaptée à sa situation. »

Non à l'imposition de pénalités financières

L'intention affichée par le Ministre de réduire, de refuser ou de mettre fin au versement de l'aide financière offerte aux personnes visées par le programme proposé apparaît peu acceptable, que ce soit à la lumière de différentes données concernant les seuils de faible revenu ou encore des obligations de l'État québécois à l'égard de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

✓ ***Un seuil de revenu minimal***

En 2013, le seuil de faible revenu pour une personne seule calculé à partir de la mesure du panier de consommation s'établissait à un peu plus de 17 000 \$ par année, soit un peu plus de 1400 \$ par mois (CEPE, 2015; Statistique Canada, 2015). Ce seuil représente plus du double de la prestation de base du programme d'aide sociale, qui s'élève à 623 \$ par mois à partir du 1^{er} janvier 2016.

Définitions : seuils de faible revenu et mesure du panier de consommation

Seuils de faible revenu

Les seuils de faible revenu (SFR) sont des limites de revenu en deçà duquel une famille est susceptible de consacrer une part plus importante de son revenu pour se nourrir, se loger et s'habiller qu'une famille moyenne.

Mesure du panier de consommation

La mesure du panier de consommation (MPC) est une mesure de faible revenu basée sur le coût d'un panier de biens et de services correspondant à un niveau de vie de base. [...] Le panier comprend, selon une qualité et une quantité déterminées, la nourriture, l'habillement, les chaussures, le transport, le logement et autres dépenses pour une famille [...].

Statistique Canada✓ **Respecter la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale**

Enfin, cette mesure entre en contradiction avec l'esprit de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette loi adoptée en 2002 vise à « *guider le gouvernement et l'ensemble de la société québécoise vers la planification et la réalisation d'actions pour combattre la pauvreté, en prévenir les causes, en atténuer les effets sur les individus et les familles, contrer l'exclusion sociale et tendre vers un Québec sans pauvreté.* » (Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, L.R.Q., c. L-7, art. 1)

Cette loi définit cinq grandes orientations dont la fonction est de servir de cadre à toutes les actions du gouvernement, qu'il soit question de lutter contre la pauvreté ou de proposer une réforme de l'aide sociale :

1. Prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes.
2. Renforcer le filet de sécurité sociale et économique.
3. Favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail.
4. Favoriser l'engagement de l'ensemble de la société.
5. Assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions.

Si le programme proposé par le Ministre permet effectivement de « *favoriser l'accès au travail et de valoriser l'emploi* », il s'avère plus difficile de voir en quoi il se conforme aux autres orientations, notamment en ce qui concerne les idées de « *renforcer le filet de sécurité sociale et économique* » et d'assurer « *la constance et la cohérence des actions* » de l'État.

Rappelons également que la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale instituée par cette loi engage le gouvernement et le Ministre à adopter, en collaboration avec la société civile, des mesures permettant d'atteindre cinq buts :

1. Promouvoir le respect et la protection de la dignité des personnes en situation de pauvreté et lutter contre les préjugés à leur égard.
2. Améliorer la situation économique et sociale des personnes et des familles qui vivent en situation de pauvreté et d'exclusion sociale.
3. Réduire les inégalités qui peuvent nuire à la cohésion sociale.
4. Favoriser la participation des personnes et des familles en situation de pauvreté à la vie collective et au développement de la société.
5. Développer et renforcer le sentiment de solidarité dans l'ensemble de la société québécoise afin de lutter collectivement contre la pauvreté et l'exclusion sociale. (MESS, 2002 et 2015)

À la lumière de ces précisions, il faut admettre que l'imposition de pénalités consécutives à des manquements au plan d'intégration des personnes participantes au Programme objectif emploi risquerait de plonger ces personnes dans des situations de grande pauvreté et d'exclusion. D'une part, il est difficile de croire qu'une personne recevant moins de 600 \$ par mois puisse subvenir à des besoins essentiels comme se nourrir, se loger ou se vêtir. Dans ces conditions, comment pourrait-elle se réintégrer dans la société? D'autre part, de telles pénalités vont à l'encontre de l'ensemble des buts que cherche à atteindre la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Loin d'améliorer la situation des personnes visées, ce type de pénalités accroît les inégalités dont elles sont victimes, porte atteinte à leur dignité et ne favorisent en rien leur participation à la vie collective et au développement du Québec. Pire encore, ce type de pénalités mine la croyance qu'un sentiment de solidarité anime la société québécoise dans la lutte collective contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Sur le plan de l'apprentissage, elles contribuent à créer un environnement de précarité économique faisant obstacle à la qualité de l'attention.

Recommandation 5

Afin de lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion sociale des personnes visées par le Programme objectif emploi, le Ministre devrait établir un seuil minimal de prestations qui se rapproche le plus possible du seuil de faible revenu et s'engager à n'imposer aucune pénalité financière en cas de manquement à un ou des engagements prévus au plan d'intégration.

En conséquence, les modifications suivantes devront être apportées au projet de loi :

Article 83.5 : remplacer les textes des points 1^o et 2^o du troisième alinéa par les suivants :

« 1^o établir le montant d'une prestation de base qui permette à l'adulte seul ou à la famille de jouir d'un revenu qui se rapproche le plus possible du seuil de faible revenu calculé selon la mesure du panier de consommation;

2^o prescrire, dans les cas et aux conditions qu'il prévoit, tout montant pouvant ajuster à la hausse la prestation de base; [...] »

Article 83.10 : remplacer les trois paragraphes de cet article par les suivants :

« Dès la connaissance d'un manquement par une personne participante à l'un ou l'autre des engagements prévus à son plan d'intégration, le Ministre convoque cette personne à une rencontre. Cette rencontre doit permettre à la personne participante d'expliquer et de motiver ses manquements et au Ministre de proposer des ajustements permettant d'assurer la poursuite et le succès du plan d'intégration.

Un manquement à des engagements prévus à un plan d'intégration ne pourra faire l'objet d'aucune pénalité financière entraînant la réduction ou la cessation de la prestation à laquelle la personne participante a droit. »

Article 133.1 : remplacer le texte du point 6^o par le suivant :

« prévoir, pour l'application de l'article 83.5, une méthode de calcul faisant en sorte que la prestation d'objectif emploi se rapproche plus possible du seuil de faible revenu calculé selon la mesure du panier de consommation; [...] »

Article 133.1 : remplacer le texte du point 10^o par le suivant :

« prévoir les mesures que le Ministre doit prendre en vertu du premier alinéa de l'article 83.10 et s'assurer que ces mesures favorisent la dimension participative de l'engagement des personnes visées par le programme telle que définie aux premier et deuxième alinéas de l'article 83.3. ».

La nature de l'accompagnement offert

Afin de favoriser l'engagement volontaire des personnes visées dans la construction d'un plan d'intégration et de stimuler leur participation active à la réussite de ce plan, l'accompagnement offert doit être tout à la fois souple et adapté. Il importe notamment de tenir compte de facteurs comme la place réservée à la personne participante dans la construction de ce plan, la durée de réalisation du plan ou encore ses conditions d'entrée, de réalisation et de sortie. Il convient également de tenir compte de facteurs propres aux personnes participantes : développement des compétences, reconnaissance des acquis, accès à une première qualification, aspirations personnelles et professionnelles, etc.

Miser sur une approche intégrée qui a fait ses preuves

Comme le souligne un avis préparé en 2012 par la Coalition des organismes communautaires de développement de la main-d'œuvre (COCDMO, 2012), Emploi-Québec et les organisations membres de la Coalition ont conjointement reconnu en 2009 les principes à la base de ce qu'il est convenu d'appeler « l'accompagnement personnalisé ».

Développé pour l'accompagnement des personnes éloignées du marché du travail, cet accompagnement propose « *une approche intégrée où les besoins des personnes accueillies sont considérés dans leur globalité.* » (RSSMO, 2009) Dans cette perspective, les organismes qui accompagnent des adultes vers l'emploi doivent fonder leurs actions sur les principes d'intervention fondamentaux suivants :

- une approche centrée sur la personne;
- la capacité d'autodétermination de chacun;
- le besoin d'actualisation des personnes;
- l'estime de soi comme besoin légitime de tout être humain et comme facteur d'intégration au marché du travail;
- la capacité de changer des individus;
- l'accompagnement des personnes comme facteur incontournable de réussite;
- une approche partenariale de services;
- la reconnaissance, le développement et la valorisation des compétences et du savoir des personnes afin de mettre au jour leur potentiel. (RSSMO, 2009)

L'ICÉA reconnaît dans ces principes une mise de départ minimale permettant tout à la fois de favoriser la participation active des personnes participantes à la construction d'un plan d'intervention adapté et d'assurer le succès de ce plan.

Recommandation 6

Afin de définir des conditions d'accès au programme bonifié qui misent sur l'engagement volontaire des personnes participantes, le Ministre doit offrir un accompagnement personnalisé qui se fonde sur une approche intégrée où les besoins des personnes accueillies sont considérés dans leur globalité.

Tenir compte des besoins en matière de développement des compétences

Les besoins en matière de développement des compétences des personnes participantes au programme seront nombreux et feront appel à différentes mesures. Emploi-Québec a développé à ce titre des approches d'accompagnement personnalisées et des offres de services permettant de répondre à cette diversité. Cette expertise doit être mise à profit dans le cadre de ce programme afin d'aider les personnes participantes à développer au mieux leurs compétences.

À ce titre, la littératie et la scolarité sont deux facteurs susceptibles de façonner les besoins de formation des adultes. De manière générale, un faible niveau de scolarisation s'accompagne de faibles compétences en littératie, souvent inférieures au niveau 2 de l'échelle du PEICA (ISQ, 2015). Le Rapport québécois du Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PEICA) révèle que les compétences en littératie d'un grand nombre de personnes au Québec sont faibles (ISQ, 2015). Par voie de conséquence, ces adultes plus susceptibles d'éprouver des difficultés à lire et d'avoir des besoins éducatifs de base plus grands que les personnes ayant un niveau de littératie plus élevé.

Selon les résultats du PEICA :

- 19 % des adultes de 16 à 65 ans se classent aux niveaux 1 et inférieur à 1 de l'échelle de littératie : ces adultes se retrouvent en situation d'analphabétisme - ce taux monte à 22 %, chez la population adulte âgée de 45 à 65 ans ;
- 34,3 % des adultes de 16 à 65 ans se classent au niveau 2 de l'échelle de littératie : ces adultes sont susceptibles d'éprouver des difficultés de lecture en présence d'un environnement écrit qui n'est pas adapté à leur niveau de compétence (niveau 2).

Des études récentes soulignent par ailleurs que le niveau de compétences en littératie serait un meilleur indicateur du développement des capacités d'une personne que son niveau de scolarité (Statistique Canada, 2008). Dans cette perspective, il serait opportun d'accorder une priorité au relèvement des compétences en littératie des personnes participantes au programme. Cette priorité s'avère d'autant plus importante à la lumière des données disponibles sur les adultes actuellement prestataires de l'aide sociale : en effet, la moitié d'entre eux n'ont pas de diplôme d'études secondaires.

Niveau de scolarité et diplôme (secondaire V et moins) selon le programme d'aide

	Scolarité			Diplomation	
	Sec. V	Sec. I à IV	Primaire	Sans diplôme	DES - DEP
Aide de dernier recours (n=341 432*)	20,2 %	37,7 %	7,4 %	50,4 %	16,7 %
<i>Aide sociale (n=206 959*)</i>	22,5 %	42 %	6,5 %	54,2 %	18,5 %
<i>Solidarité sociale (n=134 473*)</i>	16,8 %	31 %	8,9 %	44,5 %	13,8 %

* Nombre total d'adultes prestataires en septembre 2015.

Source : <http://www.mess.gouv.qc.ca/statistiques/prestataires-assistance-emploi/>

De manière générale, les décisions du ministère ou du gouvernement liées à la formation et au développement des compétences devraient toujours tenir compte des effets limitatifs et négatifs attribuables aux niveaux de littératie des adultes, que ces derniers soient actifs sur le marché du travail, en recherche d'emploi, prestataires de l'aide sociale ou du futur Programme objectif emploi.

Recommandation 7

Afin d'assurer le succès de la réalisation des plans d'intégration définis en collaboration avec les personnes participantes, le Ministre doit proposer des mesures de formation et d'accompagnement qui tiennent compte du niveau de compétences en littératie de ces personnes.

Favoriser l'accès à une première qualification

L'un des objectifs du programme proposé par le Ministre devrait être de faire en sorte que les personnes participantes sans diplôme aient accès à une première formation qualifiante. L'ICÉA estime que l'accès à une première qualification, notamment pour les jeunes adultes, est une condition essentielle au développement de l'employabilité des personnes participantes à un programme bonifié.

Dans un mémoire présenté en 2011 au Conseil supérieur de l'éducation (ICÉA, 2011), l'ICÉA énonçait les conditions essentielles à réunir pour favoriser l'accès à une première formation qualifiante. Ce mémoire insistait sur l'importance de tenir compte de la diversité des apprentissages liés aux trajectoires professionnelles des personnes participantes. Il insistait également sur la nécessité de reconnaître la diversité des lieux et des expériences menant à des apprentissages qualifiants, que le cadre de réalisation de ces apprentissages soit formel ou non formel.

À ce titre, il est essentiel d'adopter une approche large des types de connaissances et de compétences pouvant contribuer à la qualification des adultes (que ces connaissances et compétences soient génériques ou spécifiques). Il faut par ailleurs accorder un rôle central à la reconnaissance des acquis et des compétences. Cette approche doit tenir compte de la diversité des trajectoires d'apprentissage qualifiant empruntées par les adultes et respecter les principes suivants :

- reconnaître les différents instruments de reconnaissance des acquis et des compétences, en améliorer l'accessibilité et jeter les bases de passerelles entre ceux-ci;
- élargir l'accès à la formation manquante, afin de permettre aux adultes d'acquérir une première qualification;
- permettre des parcours de formation combinant des lieux différents d'apprentissage qualifiant, autant dans les milieux non scolaires (organismes communautaires, entreprises) que scolaires;
- reconnaître le rôle majeur joué par l'accompagnement et l'orientation professionnelle.

Finalement, l'accès à une première qualification pour les personnes participantes à un programme bonifié devrait se faire dans une perspective où la valorisation des lieux, des occasions et des manières d'apprendre va de pair avec la valorisation des diplômes d'études secondaires ou de formation professionnelle.

Recommandation 8

Afin de développer pleinement l'employabilité des personnes participantes, le Ministre doit s'assurer que les plans d'intégration définis dans le cadre du programme bonifié favorisent l'accès à une première qualification pour les personnes sans diplôme.

Reconnaître l'expérience professionnelle

L'accompagnement offert dans le cadre du programme proposé par le Ministre devrait favoriser une reconnaissance formelle ou non formelle de l'expérience professionnelle des personnes participantes. Le fait de porter un regard rétrospectif sur les expériences de travail antérieures d'une personne permettra d'identifier les voies de développement des compétences et d'intégration en emploi qui lui conviennent le mieux. Il sera ainsi possible d'assurer le succès de la réalisation des plans définis en collaboration avec ces personnes.

Quel que soit leur âge, les personnes participantes à un programme bonifié revendiqueront des expériences de travail diverses, parfois peu reconnues, mais qui façonnent leur identité professionnelle. Il est important de reconnaître ce que ces personnes auront fait par le passé. Plusieurs outils sont disponibles à cet effet. Citons notamment :

- les normes professionnelles définies par les Comités sectoriels qui servent de fondement aux Programmes d'apprentissage en milieu de travail (PAMT);
- les référentiels des programmes d'études professionnelles conçus par les commissions scolaires du Québec;
- les outils de reconnaissance développés par les organismes communautaires de développement de la main-d'œuvre du Québec;
- des outils de reconnaissance non formelle des compétences génériques comme la version 2013 de l'outil Nos compétences fortes (ICÉA, 2013).

Sont également à citer les travaux menés en lien avec la reconnaissance des compétences professionnelles par les comités consultatifs jeunes et 45 + ainsi que par le Comité d'adaptation de la main-d'œuvre pour les personnes immigrantes (CAMO-PI).

Recommandation 9

Afin d'identifier les voies de développement des compétences et d'intégration en emploi qui conviennent le mieux aux personnes participantes au programme bonifié, le Ministre doit proposer des mesures qui permettent de reconnaître l'expérience professionnelle de ces personnes, qu'elle résulte d'acquis expérimentiels ou d'apprentissage organisé hors du milieu scolaire.

Tenir compte des aspirations personnelles et professionnelles

Il apparaît important pour l'ICÉA que les plans d'intégration définis dans le cadre du programme proposé par le Ministre ne soient pas exclusivement orientés vers des objectifs d'adéquation entre la formation et l'emploi. Ces plans devraient également tenir compte des aspirations des personnes participantes et leur offrir la possibilité de faire valoir leurs préférences, notamment en matière d'accès à la formation.

Nous croyons que la formation offerte dans le cadre d'un programme bonifié pourrait tout à la fois orienter les personnes participantes vers des emplois d'avenir qui correspondent à leurs aspirations et permettre de répondre aux besoins de main-d'œuvre (spécialisés, semi-spécialisés ou autres) du marché du travail. Il existe au Québec une grande diversité de formations et d'emplois disponibles susceptibles de s'accorder avec les aspirations personnelles et professionnelles des personnes participantes au programme. À n'en pas douter, cette diversité contribue au mariage naturel entre les préférences des personnes participantes et les nécessités du marché de l'emploi.

Le fait de ne pas tenir compte des aspirations personnelles et professionnelles des personnes participantes pourrait engendrer des résistances chez certaines personnes. Ces résistances s'apparentent, par la forme et les conséquences, aux dispositions contraires déjà décrites en lien avec l'engagement volontaire des personnes participantes (page 14) : la méfiance des personnes visées à l'égard du processus proposé, la faible participation à la réussite de ce processus ainsi que la démotivation à mener à bien le plan défini.

Qui plus est, les aspirations personnelles et professionnelles des personnes ont, selon nous, un effet certain sur leur volonté d'occuper un emploi à long terme. À ce titre, l'ICÉA se questionne sur les emplois qui peuvent être qualifiés de « convenables ». Un emploi pouvant convenir à une personne qui est en charge d'une famille et dont les enfants fréquentent l'école d'une région donnée depuis plusieurs années ne sera assurément pas le même que celui pouvant convenir à un jeune adulte qui cherche à s'établir.

En ce sens, il ne saurait être « convenable » de forcer un père ou une mère de famille d'accepter un emploi qui implique une séparation de la famille – dans les cas où l'un des conjoints a déjà un emploi stable – ou son déménagement, lequel pourrait être vécu comme un déracinement par les autres membres de la famille.

Recommandation 10

Afin de favoriser le succès de la réalisation des plans d'intégration définis en collaboration avec les personnes participantes, de renforcer leur engagement volontaire dans le programme bonifié et de s'assurer que ces personnes accèdent à un emploi qui leur convient, le Ministre doit tenir compte des aspirations personnelles et professionnelles de ces personnes.

En conséquence, l'article 83.4 du projet de loi doit notamment être abrogé.

La durée du plan d'intégration

De manière générale, la durée du plan d'intégration doit tenir compte de la nature personnalisée de l'accompagnement offert par le Ministre. Comme cela a été illustré précédemment, plusieurs facteurs propres aux personnes participantes sont susceptibles de conditionner la nature de cet accompagnement : développement des compétences, reconnaissance des acquis, accès à une première qualification, aspirations personnelles et professionnelles, etc.

À ce titre, il importe de souligner ici le caractère déterminant des besoins éducatifs des adultes sur la durée du plan d'intégration. Ces besoins particuliers diffèrent d'un individu à l'autre, notamment en fonction de leurs compétences en littératie. Ils doivent être pris en compte dans la fixation de la durée du plan d'intégration, tout particulièrement si ce plan prévoit un volet formation et que cette formation mène à une première qualification.

Une attention particulière doit être apportée à certaines caractéristiques de la personne participante : Est-elle sans diplôme? A-t-elle de faibles compétences en littératie? Ses compétences professionnelles sont-elles désuètes? Est-elle âgée de plus de 45 ans? (Comité 45+) Tous ces facteurs, et bien d'autres encore, sont susceptibles d'affecter la durée du volet formation du plan d'intégration.

Recommandation 11

Au moment de fixer la durée d'un plan d'intégration, le Ministre doit s'assurer que cette durée est suffisamment longue pour répondre aux besoins éducatifs de la personne participante et lui permettre d'accéder à une première qualification, si elle n'a pas de diplôme.

En conséquence, les modifications suivantes devront être apportées au projet de loi :

Article 83.2 : remplacer le premier paragraphe par le suivant :

« La participation au programme est d'une durée initiale de 12 mois, laquelle peut être prolongée de manière à permettre aux personnes sans diplôme d'accéder à une première qualification. »

Mesures d'adéquation entre la formation et l'emploi

L'ICÉA a déjà répondu à la question de savoir comment il était possible de répondre, de manière souple et rapide, à la demande croissante de formation induite par l'évolution du marché du travail. Cette préoccupation légitime a déjà été soulevée dans le cadre d'une consultation sur l'adéquation entre la formation et l'emploi menée en 2011. Il était alors question de l'importance croissante accordée aux emplois à haute valeur ajoutée ainsi que de la nécessité de répondre aux besoins de développement des compétences des personnes et des organisations.

L'ICÉA avait soutenu que cette question multidimensionnelle appelait une réponse globale soulignant deux grandes nécessités :

- reconnaître que les défis à venir en matière d'éducation commandent d'adopter des solutions équitables pour tous les adultes;
- miser sur la concertation de tous les acteurs clés concernés, dans toutes les régions du Québec pour relever ces défis. (ICÉA, 2011).

Ces nécessités sont toutes aussi actuelles aujourd'hui qu'au moment de leur formulation, en 2011. Elles militent pour l'élargissement du programme proposé par le Ministre à tous les adultes qui souhaitent occuper les milliers d'emplois à combler dans un avenir proche. Ces nécessités nous incitent par ailleurs à réclamer du gouvernement actuel qu'il redonne à la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue un rôle central dans le développement des compétences de toute la population québécoise, qu'il préserve la gouvernance multipartite de la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) et qu'il maintienne la qualité, la diversité et le caractère adapté des services offerts actuellement par Emploi-Québec.

Le rôle central de la Politique gouvernementale dans le développement des compétences de toute la population québécoise

Dans une analyse de la conjoncture externe produite en octobre 2015, l'ICÉA soulignait l'importance de redonner à la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue un rôle central dans la détermination de l'importance stratégique accordée à l'éducation des adultes dans les politiques publiques, en éducation et dans plusieurs secteurs du développement social, culturel et économique.

L'adoption de cette politique en 2002 a constitué un moment important dans la reconnaissance de l'éducation des adultes. En complément de l'éducation initiale des jeunes, elle devenait l'un des piliers de l'action de l'État québécois en éducation. L'ICÉA y voyait un signe de l'appropriation, par l'État québécois, de la perspective de l'éducation et de l'apprentissage tout au long de la vie, comme principe directeur des politiques en éducation.

Cependant, ce lustre s'est terni au fil des années. Aujourd'hui, le plan d'action de cette politique est échu depuis 2007, ce qui atténue son influence sur l'ensemble des autres politiques de l'État québécois et contribue au lent déclin de la rhétorique favorable à l'éducation des adultes observée au début des années 2000. De fait, nous vivons présentement une période de grands changements marquée par des décisions gouvernementales qui contribuent à marginaliser l'éducation des adultes.

Ces décisions, notamment en ce qui concerne le financement public accordé à l'éducation des adultes, ont de tristes conséquences : elles risquent d'affaiblir la capacité du Québec de faire face aux défis d'apprentissage d'une société du savoir. Est-il nécessaire de rappeler que le droit à l'éducation pour toutes et tous est l'assise du développement des individus et des sociétés ?

Le respect de ce droit commande de créer des conditions permettant son plein exercice. Pourtant, la conjoncture actuelle annonce un affaiblissement de notre infrastructure en éducation des adultes. Cette orientation pourrait avoir de lourdes conséquences pour le développement du Québec, de ses entreprises, de ses régions et de sa population. Dans cette perspective, il est essentiel de faire en sorte que la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue serve de point de repère commun et détermine l'importance que les politiques publiques doivent accorder à l'apprentissage tout au long de la vie.

Le projet de loi 70 illustre cette pertinence de mettre à jour la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue pour assurer que les développements en matière de formation bénéficient d'une vision d'ensemble. Car, l'un des problèmes de fond de ce projet de loi consiste en cette approche qui réduit la formation à un levier de gestion de l'aide sociale. Les solutions à la pièce ont pour effet de déséquilibrer le développement de la formation, notamment en laissant pour compte des besoins et des demandes de formation ainsi que des populations d'apprenants.

Recommandation 12

Afin de contrer l'affaiblissement de l'infrastructure québécoise en éducation des adultes et d'accorder à l'apprentissage tout au long de la vie toute l'importance qui lui est due dans notre société du savoir, le gouvernement du Québec doit réaffirmer le rôle central joué par la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue à l'égard des autres politiques publiques.

La CPMT : une structure de concertation et de gouvernance unique

Comme le soulignait le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale lors du renouvellement de l'Entente Canada-Québec sur le marché du travail, en mars 2014, le Québec peut compter depuis plus de 15 ans « sur une structure de concertation unique, soit la Commission des partenaires du marché du travail. Elle regroupe des représentants des employeurs, de la main-d'œuvre, du milieu de l'enseignement, des organismes communautaires et d'organismes gouvernementaux et s'appuie sur les 17 conseils régionaux des partenaires du marché du travail. » (MESS, 2014)

De fait, la CPMT propose une forme de gouvernance associative qu'il importe de préserver : elle a prouvé l'efficacité de la concertation sociale en permettant aux employeurs, à l'État, aux syndicats, aux réseaux de l'éducation et aux organisations communautaires de partager leur vision du marché du travail et des besoins de formation des travailleuses et des travailleurs. Comme le soulignent Laroche et Barré (2012), la gestion de la crise de 2008-2009 a été facilitée par la CPMT : « Les principales mesures de sauvegarde de l'emploi ont en effet été définies au sein de cette institution [...]. » Ces mêmes partenaires ont contribué à la création du programme SERRÉ et fait en sorte de tenir compte de la réalité particulière des entreprises des régions du Québec.

La CPMT apparaît ainsi comme une instance de concertation qui favorise la prise de parole de tous les partenaires du marché du travail, notamment des milieux communautaires et de l'éducation, et dont les ramifications permettent de tenir compte des réalités particulières des régions du Québec. Ces caractéristiques sont importantes aux yeux de l'ICÉA; le Ministre doit agir de manière à préserver ces caractéristiques et préserver le rôle de premier plan joué par la CPMT en matière de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre au Québec.

De manière générale, nous observons que le projet de loi n° 70 vient modifier le rôle joué par la CPMT et ses membres. D'une part, les modifications apportées à la *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre* sont de nature à réduire la portée des recommandations faites par les partenaires du marché du travail quant à la détermination des dépenses admissibles au titre de dépenses de formation (article 6). D'autre part, ces modifications lient le plan d'affectation de ces fonds à des « orientations prioritaires » et des « critères d'intervention » qui seraient conformes aux objectifs du projet de loi (article 7).

Tout comme nous l'avons déjà souligné dans ce mémoire, il ne serait pas à l'avantage des entreprises, des travailleuses et des travailleurs ou de la société en générale de faire en sorte que ces « orientations » et ces « critères » aient pour seul objectif l'adéquation entre la formation et l'emploi. Ces « orientations » et ces « critères » doivent continuer de viser – comme c'est le cas actuellement – le développement général des compétences des travailleuses et des travailleurs et ainsi contribuer à l'accroissement des capacités d'innovation et d'adaptation de toutes les entreprises du Québec.

Les modifications apportées par le Ministre à la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail* font elles aussi apparaître une volonté de favoriser l'adéquation entre la formation et l'emploi. Ces modifications engagent notamment la CPMT à participer à l'élaboration de politiques et de mesures favorisant cette adéquation.

Ces modifications sont également de nature à atténuer le rôle joué actuellement par la CPMT en matière d'identification « des cibles d'intervention des services publics d'emploi » (article 10); à lui retirer ses responsabilités relatives à la « répartition de l'ensemble des ressources afférentes aux mesures, programmes et fonds de main-d'œuvre et d'emploi » et à la transmission au Ministre d'un « plan d'action régional en matière de main-d'œuvre et d'emploi » (article 11); et à modifier la représentation des membres sans droit de vote du conseil régional par le retrait des directeurs régionaux du MELS et du MICC et l'ajout d'un directeur régional ou d'un représentant régional du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (article 16).

Recommandation 13

Le Ministre doit s'assurer que les modifications apportées à la Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre ainsi qu'à la Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail ne limitent pas la représentation des partenaires issus de la société civile au sein de la CPMT et que ces modifications ne réduisent pas le rôle de premier plan joué par la CPMT dans l'identification des besoins de développement de la main-d'œuvre ainsi que la gestion du Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre, comme le propose le projet de loi en réduisant le pouvoir des instances partenariales au profit d'une plus grande concentration du pouvoir de décision au niveau du Ministre.

La qualité des services offerts par Emploi-Québec

L'intégration d'Emploi-Québec dans Services Québec (ou toute autre entité de l'État) ne devrait en aucune manière altérer la qualité, la diversité, le caractère adapté ou l'accessibilité des services actuellement offerts aux citoyens et aux entreprises. Cette intégration devrait plutôt générer une plus grande efficacité du soutien de l'État à l'emploi et au développement des compétences en favorisant la convergence de services complémentaires destinés à prendre en charge toute la gamme des besoins des personnes et des entreprises.

Nous estimons qu'il est essentiel de préserver l'accessibilité à ces services et de ne pas réduire leur portée que ce soit directement, par des règles ou des directives venues du ministère responsable, ou indirectement, à la suite de restrictions budgétaires émanant du Conseil du Trésor : ne plus assumer les déplacements des agents (restriction de la mobilité), fusionner des points de service (perte d'accessibilité et éloignement géographique), limiter le temps d'accompagnement (qualité des services), etc.

Recommandation 14

Le Ministre doit s'assurer que l'abrogation du chapitre III de la Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail ne porte aucunement atteinte à la portée, la qualité, la diversité, le caractère adapté et l'accessibilité des services actuellement offerts aux citoyens et aux entreprises par Emploi-Québec.

Conclusion

Comme cela été précisé en introduction, le défi de combler des centaines de milliers d'emploi est majeur, qu'il soit question du développement économique du Québec ou de la prospérité des entreprises. Ce défi nous offre une opportunité de répondre aux espoirs de plusieurs adultes qui souhaitent améliorer leur situation professionnelle et bénéficier de conditions favorables à leur mobilité en emploi. En ce sens, la formation des adultes se présente comme une condition essentielle à notre capacité de relever ce défi.

Nous reconnaissons que ce projet de loi présente un potentiel intéressant. Il propose de mettre à profit l'éducation des adultes afin d'atteindre des objectifs ciblés, notamment en ce qui concerne l'insertion en emploi de certains adultes et la recherche d'une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi. Toutefois, nous soutenons que des conditions essentielles doivent être réunies afin de favoriser le développement des compétences des adultes et leur employabilité. C'est pourquoi ce mémoire propose de retirer des irritants majeurs du projet de loi et de lui ajouter des conditions favorables à la réussite d'un accompagnement réussi en éducation des adultes.

À ce titre, plusieurs idées sont soutenues dans ce mémoire. Nous avons souligné que l'accès à l'aide de dernier recours devrait être considéré comme un droit dans notre société et que ce droit ne devrait faire l'objet d'aucune restriction. Nous avons proposé l'universalisation de l'accès au programme proposé par le Ministre. Des modalités d'accès large feraient en sorte que toute personne qui le souhaite, qu'elle soit ou non en emploi, puisse bénéficier de l'accompagnement personnalisé proposé dans ce mémoire et ainsi pouvoir accéder à l'un des nombreux emplois à combler dans un avenir proche. Nous avons aussi proposé au Ministre plusieurs solutions afin que son programme ne génère pas d'obstacles à l'apprentissage et à la participation, que ce soit en niant l'autonomie des personnes, en forçant leur participation ou en les appauvrissant par l'imposition de pénalités financières.

En introduction de ce mémoire, nous avons également souligné le fait que le chantier des « emplois d'avenir à combler » devait être soutenu par des initiatives qui favorisent la création et la disponibilité de ces emplois, tout en créant les conditions nécessaires au développement de l'employabilité et de la mobilité professionnelle de toutes les travailleuses et de tous les travailleurs du Québec.

À l'instar du Ministre, nous reconnaissons que la conjoncture à venir du marché du travail offre une opportunité unique d'offrir à toutes et à tous de nouvelles perspectives d'emploi. Par contre nous le mettons en garde contre la mise en œuvre de mesures restrictives ou punitives, qui seraient centrées sur l'adéquation entre la formation et l'emploi ou qui réduiraient la formation à un outil de gestion de l'aide sociale. De telles approches ont déjà été mises en œuvre de par le monde avec des résultats qui ont rarement été à la hauteur des attentes.

Ceci dit, ce mémoire ne traite pas la question essentielle de l'écosystème dans lequel prendront forme cette volonté de favoriser l'adéquation entre la formation et l'emploi et les mesures qui l'accompagnent. En lien notamment avec le Programme objectif emploi proposé par le Ministre, cette question pourrait être formulée ainsi :

« Dans un contexte de réduction des dépenses publiques et de restructuration des missions de l'État qui affecte, voire qui limite notre capacité collective de favoriser le développement des compétences des individus, de quelles ressources matérielles, humaines et financières pourra bénéficier le programme proposé par le Ministre ? »

Ce contexte est bien réel et il affecte la capacité d'action de la plupart des ministères, des organismes para gouvernementaux et des organismes de la société civile actifs en éducation des adultes. Ce contexte s'accompagne par ailleurs de préoccupations légitimes quant à la disponibilité future des ressources matérielles, humaines et financières affectées à l'éducation des adultes. Compte tenu du fait que ces ressources sont déjà limitées, devons-nous espérer l'ajout de ressources additionnelles pour réaliser les volontés du gouvernement ou faut-il anticiper une réaffectation des ressources actuelles?

Il va sans dire que le second cas de figure ne ferait qu'accroître la fragilisation des infrastructures en éducation des adultes provoquée par l'actuel contexte de réduction des dépenses publiques.

Bibliographie

- BEAUREGARD** (2009). Coaching exécutif : étude empirique sur les liens entre la motivation pré-formation. Le soutien du superviseur, et la participation, mémoire, Maîtrise en Administration des affaires, Université du Québec à Montréal. [En ligne], <http://www.archipel.uqam.ca/3017/1/M11245.pdf>, (Consulté le 17 décembre 2015).
- CEPE** (2015). Les données disponibles de la Mesure du panier de consommation (MPC) en 2012 et 2013, Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Québec. [En ligne], http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/CEPE_Tableaux_MPC_2012-2013.pdf, (Consulté le 21 décembre 2015).
- COCDMO** (2012). Les services et les mesure d'Emploi-Québec : proposition d'une optimisation, au bénéfice de tous et toutes, avis présenté au groupe de travail de la Commission des partenaires du marché du travail sur les mesures et services d'Emploi-Québec, Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre, Montréal. [En ligne], <http://cocdmq.ca/wp-content/uploads/2015/11/Avis-mesures-et-services-EQ-2012.pdf>, (consulté le 10 décembre 2015).
- COMITÉ 45 +** (2011). L'importance de déterminer l'âge à 45 ans dans les stratégies gouvernementales à l'intention des travailleuses et des travailleurs dits âgés, Comité consultatif 45 +. [En ligne], <http://www.cc45plus.org/Avis45ans.pdf>, (Consulté le 22 décembre 2015).
- CSE** (2013). Un engagement collectif pour maintenir et rehausser les compétences en littératie des adultes avis à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et au ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, Conseil supérieur de l'éducation, Québec. [En ligne], <https://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/Avis/50-0482-01.pdf>, (Consulté le 22 décembre 2015).
- DANIAU et BÉLANGER** (2008), Synthèse des publications en langue française sur l'évaluation formative de la formation de base en milieu de travail, dans l'enseignement, l'apprentissage et l'évaluation des adultes : pour de meilleures compétences de base, Éditions OCDE, [En ligne] <http://www.oecd.org/fr/sites/educeri/40046776.pdf>, (consulté le 10 décembre 2015).
- DEMERS** (2015). « Frontières entre emploi, chômage et inactivité : la mesure du chômage a-t-elle omis plus de 280 000 personnes en 2014? », *Flash-info*, vol. 16, n° 2, p. 1-9, Institut de la statistique du Québec, Travail et rémunération. [En ligne], <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/bulletins/flash-info-201506.pdf> (Consulté le 14 décembre 2015).
- DEMERS** (2015a). Plus de 450 000 Québécois et Québécoises sont rémunérés au salaire minimum... ou presque, Institut de la statistique du Québec, avril 2105. [En ligne], http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/remuneration-horaire-hebdomadaire/bas_salarie.pdf (Consulté le 14 décembre 2015).
- DIGNARD** (2014). *Lire pour apprendre, comprendre et agir*, Apprendre + Agir, publication en ligne de l'ICÉA, ICÉA, Montréal. [En ligne] <http://icea.qc.ca/site/fr/lire-pour-apprendre-comprendre-et-agir>, (consulté le 16 novembre 2015).
- FORTIN-LEGRIS et RANCOURT** (2005). Guide d'introduction aux droits économiques, sociaux et culturels : connaître nos droits pour en revendiquer le respect!, Ligue des droits et libertés, Montréal. [En ligne], http://liguedesdroits.ca/wp-content/fichiers/pac-guide_introduction_desc2.pdf, (Consulté le 21 décembre 2015).

ISQ (2015). Les compétences en littératie, en numératie et en résolution de problèmes dans des environnements technologiques : des clefs pour relever les défis du XXI^e siècle, Rapport québécois du Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PEICA), Institut de la statistique du Québec, Québec. [En ligne], <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/education/alphabetisation-litteratie/peica.pdf>, (Consulté le 18 décembre 2015).

LAROCHE et BARRÉ (2012). « Concertation sociale et négociation collective au Québec en temps de crise, restructurations et découplage », *Travail et emploi*, 2012, vol. 4, n° 132, pp. 65-77, Dares. [En ligne], http://www.cairn.info/article_p.php?ID_ARTICLE=TE_132_0065, (Consulté le 6 janvier 2016).

LAVOIE, LEVESQUE, AUBIN-HORTH, ROY et ROY (2004). Obstacles à la participation des adultes peu scolarisés à des activités de formation dans un cadre d'éducation formel et non formel, Université du Québec à Rimouski, Éditions Appropriation. [En ligne], http://bv.cdeacf.ca/RA_PDF/2005_04_0004.pdf, (consulté le 17 décembre 2015).

MESS (2002). Énoncé de politique : la volonté d'agir, la force de réussir, Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Québec. [En ligne], http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/GD_Enonce-de-politique.pdf, (Consulté le 22 décembre 2015).

MESS (2014). « Entente Canada-Québec sur le marché du travail, le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral concluent une nouvelle entente à la satisfaction des deux parties », *CNW Telbec*, 4 mars 2014, Québec. [En ligne], <http://www.newswire.ca/fr/news-releases/entente-canada-quebec-sur-le-marche-du-travail---le-gouvernement-du-quebec-et-le-gouvernement-federal-concluent-une-nouvelle-entente-a-la-satisfaction-des-deux-parties-513859601.html>, (Consulté le 6 janvier 2016).

MESS (2015). Consultation publique, solidarité et inclusion sociale : vers un troisième plan d'action gouvernemental, Cahier de consultation, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Québec. [En ligne], http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/GD_Cahier_consultation_publique_General.pdf, (Consulté le 22 décembre 2015).

RSSMO (2009). Accompagnement des personnes éloignées du marché du travail dans le cadre du partenariat avec les organismes spécialisés en employabilité, document réalisé dans le cadre de travaux tenus par un sous-comité du Forum national Emploi-Québec/Ressources externes, Réseau des services spécialisés de main-d'œuvre, Montréal. [En ligne], <http://rssmo.qc.ca/wp-content/uploads/2012/09/accompagnement.pdf>, (consulté le 10 décembre 2015).

STATISTIQUE CANADA (2008). Contribution de la littératie à la croissance économique et aux gains des particuliers, Statistique Canada, Ottawa. [En ligne] <http://www.statcan.gc.ca/pub/81-004-x/2004006/7780-fra.htm>, (consulté le 25 novembre 2015).

STATISTIQUE CANADA (2015). Les lignes de faible revenu 2013-2014, Statistique Canada, Ottawa. [En ligne], <http://www.statcan.gc.ca/pub/75f0002m/75f0002m2015001-fra.pdf>, (Consulté le 21 décembre 2015).



Institut de coopération
pour l'éducation des adultes

4321, avenue Papineau, Montréal (Québec) H2H 1T3

www.icea.qc.ca | 514 948-2044