

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA
COMMISSION DES AFFAIRES
SOCIALES SUR LE LIVRE VERT:
*La réforme de la sécurité du revenu
un parcours vers l'insertion
la formation et l'emploi*

DE LA CONFIANCE, DU RÉALISME ET DE LA
TRANSPARENCE, AVANT TOUT

PAR

NORBERT RODRIGUE
PRÉSIDENT
CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE

Le 21 janvier 1997

DE LA CONFIANCE, DU RÉALISME ET DE LA TRANSPARENCE, AVANT TOUT

1. Remarques préliminaires

Le Conseil de la santé et du bien-être adressait récemment au ministre Jean Rochon un avis sur l'harmonisation des politiques de lutte contre l'exclusion de la main-d'oeuvre. La portée des recommandations que contient celui-ci excède largement le seul secteur de la santé et des services sociaux. Yy puiserai l'inspiration pour vous livrer quelques commentaires sur la proposition de réforme de la sécurité du revenu.

D'entrée de jeu, il me faut dire deux mots sur le contexte dans lequel se sont inscrits les travaux du Conseil et sur leurs limites.

En un premier temps, le contexte. Le Conseil s'est soucié avant tout de la cohérence des efforts que consacrent les institutions publiques à la lutte contre l'exclusion de la main-d'oeuvre. L'examen de l'actuel régime de sécurité du revenu lui servit de laboratoire pour porter un jugement sur l'ensemble de l'intervention publique auprès de la main-d'oeuvre. Les similitudes entre la situation de la main-d'oeuvre prestataire d'aide sociale et celle des travailleurs en chômage autorisaient un tel jugement. Ce choix se justifiait d'autant plus que la situation de la main-d'oeuvre prestataire d'aide sociale a en quelque sorte pour effet de magnifier les lacunes affectant l'intervention publique.

Ce contexte détermine la portée de mon intervention. Le Conseil, dans son avis, s'est penché sur la pertinence et l'efficacité de l'intervention publique visant la réinsertion de la main-d'oeuvre sur le marché du travail. Aussi, les commentaires qu'il formule sur le projet de réforme de la sécurité du revenu porteront avant tout sur ce qu'il propose afin de les améliorer.

2. Un double paradoxe

Les travaux du Conseil l'ont conduit à poser un diagnostic d'ensemble à l'égard du développement de la main-d'oeuvre au Québec. Celui-ci prend la

forme d'un double paradoxe. C'est à celui-ci, davantage qu'à ses multiples manifestations, que le Conseil suggère avant tout de s'attaquer. Le succès du projet de réforme de la sécurité du revenu tiendra, selon nous, à sa capacité de défaire ces noeuds.

Premier paradoxe, celui de la responsabilité publique à l'égard des exclus du marché du travail. L'État affirme sa responsabilité. Plusieurs institutions publiques ont en effet pour mission et mandat de développer l'employabilité de la main-d'oeuvre et de favoriser sa réinsertion. Force nous est cependant de constater que cette responsabilité ne constitue pas pour elles une obligation réelle. D'autres ont souligné les multiples lacunes de l'intervention publique, notamment auprès de la main-d'oeuvre prestataire d'aide sociale : le fait qu'elle se satisfait souvent de l'atteinte d'objectifs de processus, notamment de taux de placement sur des mesures; l'importance qu'elle accorde au développement de l'employabilité dans un contexte où les personnes n'ont que peu d'occasion de l'exercer réellement, etc. C'est en quelque sorte comme si la responsabilité des institutions publiques à l'égard des exclus était diffuse, tout à la fois présente pour chacune d'entre elles, mais assumée pleinement par aucune. Situation paradoxale s'il en est une : l'État s'en occupe, dit-on; dans le contexte actuel, toutefois, l'État c'est à la fois vous et moi, les gens qui le gèrent et, personnellement, aucun d'entre nous.

En fait, le Conseil croit que les instruments mis en place par ceux qui gèrent l'État ne le prédisposent pas à assumer une responsabilité concrète face à l'exclusion. Plusieurs caractéristiques propres aux institutions publiques nous conduisent à cette conclusion. Ces institutions sont nombreuses à se partager un même mandat. Leurs instances régionales et locales sont imputables avant tout à leur hiérarchie plutôt qu'à la population qu'elles desservent. La participation de la population à la prise de décisions apparaît plutôt tenue. Finalement, ces institutions disposent particulièrement celles qui interviennent auprès de la main-d'oeuvre prestataire d'aide sociale, d'une autonomie limitée pour répondre adéquatement aux besoins des personnes.

Deuxième paradoxe, celui de la responsabilité des travailleurs exclus du marché du travail. Malgré le caractère éminemment social de l'exclusion, l'intervention publique attribue plus d'importance aux causes attribuables aux personnes et à

leurs caractéristiques individuelles qu'à celles qui découlent de notre économie. L'accent mis, notamment par le ministère de la Sécurité du revenu, sur remployabilité des personnes fait porter sur elles le poids de leur exclusion et sur leur initiative le succès de leur réinsertion. Pourtant le Conseil constate, en prenant comme cible l'intervention publique auprès des prestataires d'aide sociale, à quel point cette intervention s'avère inefficace à les réinsérer. Elle a de surcroît souvent pour effet de leur nuire dans leurs démarches et de les décourager. On attend des travailleurs exclus qu'ils se débrouillent qu'ils soient autonomes et entrepreneurs; bref, qu'ils assument la responsabilité de leur exclusion. Pourtant fait paradoxal, on ne les aide pas -ou pire on leur nuit -dans les démarches leur permettant d'exercer cette responsabilité.

3. Des avenues de solution ...

Remédier à ces deux problèmes requiert de donner des orientations nouvelles à l'intervention. Cela implique également, si l'action suit le verbe, des changements majeurs dans la structure des institutions publiques et dans leurs modalités d'intervention. C'est à la lumière de ces problèmes et des solutions qu'ils requièrent que le Conseil a examiné la proposition de réforme.

De façon générale, le Conseil partage l'esprit des orientations proposées. Il partage tout particulièrement l'intention présente dans ce document de traiter dorénavant les prestataires d'aide sociale comme des travailleurs exclus et de leur accorder un statut et un traitement comparables à ceux accordés à la main-d'oeuvre dans la même situation. Les réserves que le Conseil tient à exprimer ont davantage trait à ce que le livre vert ne dit pas ou ne dit pas suffisamment clairement qu'à ce qu'il dit. Ce document est à maints égards peu loquace sur les modalités de réalisation des orientations qu'il propose. Le geste étant le véritable témoin de la valeur des mots, le Conseil ne peut que s'inquiéter de ces silences. Aussi, les quelques messages que je vous livrerai porteront-ils avant tout sur ceux-ci.

Face au problème de la responsabilité de l'État ...

Devant la responsabilité limitée qu'assume l'État face à l'exclusion de la main-d'oeuvre, le Conseil pose comme exigence une révision en profondeur de son rôle. J'irai jusqu'à affirmer qu'une telle réforme ne sera marquée de succès que dans la mesure où elle permettra aux communautés d'assumer, par l'entremise d'institutions publiques décentralisées, une réelle responsabilité à l'égard de leurs travailleurs exclus. Une réforme de structures, purement administrative, apportera à la situation actuelle des changements plus apparents que réels. Seul un réel repartage des pouvoirs et responsabilités publics favorisera une appropriation par la population des communautés de son développement notamment de celui de sa main-d'oeuvre. Décentraliser, tel est le mot d'ordre souhaité. Trois impératifs devraient, selon nous, guider cette démarche.

Premier impératif : donner une cohérence aux institutions publiques qui interviennent auprès de la main-d'oeuvre.

Cet impératif implique plusieurs choses. D'une part, donner aux institutions publiques un territoire d'intervention compatible avec le sentiment d'appartenance de la population qu'elles desservent. Cela implique notamment que les institutions publiques choisies pour intervenir auprès de la population soient physiquement proches de celle-ci, afin de donner à l'intervention un visage humain. Aussi, le Conseil supporte la suggestion de considérer le territoire des MRC, des arrondissements ou des regroupements de quartiers urbains comme point d'ancrage pour l'intervention publique. Il va cependant de soi dans notre esprit qu'un découpage territorial unique devrait servir d'assise à toute intervention publique, peu importe le secteur de développement visé. Ce commentaire s'applique particulièrement, dans le contexte de la présente discussion, aux initiatives de développement de l'emploi et de développement de la main-d'oeuvre.

Donner une cohérence aux institutions publiques implique par ailleurs d'en réduire le nombre et de leur donner une place et un rôle cohérents dans l'échiquier des institutions publiques présentes sur le territoire. Seule une telle cohérence d'ensemble permettra, à notre

sens, d'intégrer le développement de la main-d'oeuvre à l'ensemble du développement des régions et des localités québécoises.

La création de CLE est à cet égard préoccupante. Rien ne nous laisse entendre que leur création serait guidée par une vision d'ensemble en matière de régionalisation. Une déconcentration ou une décentralisation par secteur, en santé, en éducation, en emploi, risque d'avoir pour effet de reproduire à l'échelle locale ou régionale la compartimentation que l'on reproche actuellement aux différents ministères et organismes publics de l'appareil étatique québécois. Ce risque n'est pas minime. Ses conséquences seraient majeures. Contentons-nous de dire que la consécration d'institutions publiques régionales et locales dotées de mandat sectoriel ne peut qu'alourdir les relations au sein des communautés. Le Conseil est également convaincu que seule une perspective d'ensemble permettrait de surmonter la difficulté de tisser des liens entre les institutions publiques chargées, d'une part, du développement de la main-d'oeuvre et, d'autre part, du développement de l'emploi. Elle devrait notamment permettre d'éviter l'incohérence de créer sur le territoire québécois de multiples guichets que l'on souhaite tous uniques.

Une vision d'ensemble de l'organisation des institutions publiques et de leur intervention devrait aussi statuer sur la relation que celles-ci entretiennent avec des organisations non gouvernementales. Nous avons assisté ces dernières années à l'émergence de plusieurs organisations vouées au développement des régions et des localités. D'éventuels CLE devraient apprendre, non seulement à cohabiter avec des organisations comme les CDEC, les SADC ou les CDC, mais à les supporter dans leur action.

Par ailleurs, le Conseil ajoute à ces quelques commentaires qu'il convient de faire preuve de prudence dans la création de nouvelles institutions publiques. Le risque est en effet grand que les nouvelles institutions créées perdurent. Il m'apparaît en ce sens erroné de penser que l'on puisse créer de nouvelles structures temporairement. Nous avons en effet au Québec la fâcheuse manie d'accumuler, tel un

processus de **sédimentation, les institutions désuètes plutôt que de nous en** défaire. Cette réticence au changement semble d'autant plus grande que le temps passe et que la population apprend à les apprivoiser. Aussi, avant de créer de nouvelles institutions, qu'il s'agisse de centre local pour l'emploi, de conseil local de développement, de carrefour jeunesse emploi ou de toute autre structure, je vous encourage à réfléchir longuement à la place qu'elles occupent dans l'échiquier des institutions québécoises et à poursuivre les efforts d'harmonisation de leurs interventions respectives.

S'il faut tirer une morale de cette histoire, c'est bien celle qu'il est grand temps d'inscrire tout réaménagement des institutions publiques québécoises - y compris celles impliquées dans le développement de la main-d'oeuvre - dans une vision d'ensemble en matière de régionalisation et de développement régional.

Finalement, pour ceux qui partagent la thèse qu'une régionalisation dans un contexte fédéraliste affaiblirait la position du Québec, je me contenterai de dire qu'il est toujours utile de savoir où on s'en va, quitte à attendre le moment opportun pour y aller. Ceci dit je crois que l'inaction et l'attentisme nous nuisent collectivement. C'est là, me semble-t-il, une des leçons que le Québec devrait avoir apprises de ses interminables négociations avec le gouvernement fédéral. Cela est particulièrement vrai dans le secteur du développement de la main-d'oeuvre au moment où se poursuivent des négociations sur le rapatriement des mesures actives de l'assurance emploi.

Deuxième impératif : impliquer la population dans la prise de décision des institutions publiques qui la desservent et lui rendre ces dernières imputables.

Le Conseil y voit la seule manière de faire en sorte que ces institutions assument une responsabilité concrète à l'égard des travailleurs exclus. Cela sous-entend, croyons-nous, une représentation populaire au sein de ces institutions publiques et la mise en place de mécanismes de reddition de comptes de celles-ci vers leur base. Ce qui n'empêche pas par ailleurs une certaine reddition de comptes également vers le haut. Le Conseil est d'avis que des partenaires réunis en conseil, qu'ils soient choisis ou non par la ministre, ne sauraient à cette fin remplacer des personnes choisies démocratiquement par la population pour les représenter.

Troisième impératif : donner aux institutions publiques chargées d'intervenir auprès de la main-d'oeuvre une large autonomie, tant dans la conception de l'intervention que dans sa gestion.

À cet égard, ces institutions devraient constituer bien plus que des points de service. Le Conseil est d'avis que ce n'est qu'à cette condition que la population des communautés acceptera de s'impliquer dans le développement de sa main-d'oeuvre, la démocratie n'étant vraiment possible que dans la mesure où elle peut s'exercer concrètement.

Face au problème de la responsabilité des individus ...

Il est clair que les travailleurs exclus doivent assumer une part raisonnable de responsabilité face à leur réinsertion. Une telle responsabilité individuelle n'a toutefois de sens que dans la mesure où les personnes sont susceptibles de l'exercer. Cela sous-entend qu'elles doivent disposer de moyens pour le faire. L'ampleur de ces moyens dépend largement des contraintes à l'emploi qui affectent les personnes. Pour cette raison, le Conseil insiste, dans le cadre de son avis, sur l'importance d'accorder une

attention particulière aux prestataires d'aide sociale et de les supporter véritablement dans leur cheminement vers le marché du travail. C'est dans ce contexte que le Conseil pose l'exigence que les choix de formation et de réinsertion qui leur sont offerts soient à la fois réels et réalistes, c'est-à-dire motivés par des attentes réalistes face à leur situation et réels quant aux possibilités qu'ils offrent.

Le Conseil se réjouit de constater que le livre vert a accueilli favorablement ces quelques commentaires. Il constate toutefois, à sa lecture, que la question de savoir ce qui constitue exactement des offres réelles et réalistes demeure sans réponse. Le Conseil est conscient de la difficulté soulevée par cette question. Il insiste cependant, compte tenu de son importance, sur la nécessité d'y répondre. Cette imprécision constitue selon nous un objet majeur de préoccupation. La qualité de ces offres influera directement sur la capacité des personnes à se réinsérer sur le marché du travail ou à cheminer vers celui-ci. Dans cette perspective, le Conseil se réjouit de l'intention manifestée par le livre vert de tracer, pour chaque travailleur exclu, un parcours visant sa réinsertion. Il s'agit là, nous semble-t-il, d'une originalité qui mérite d'être exploitée. Peu de détails nous sont cependant fournis sur ses modalités de réalisation.

Cette imprécision est d'autant plus préoccupante, en fait, que le livre vert suggère d'assortir de pénalités financières un refus de participation à un tel parcours. Elle s'avère particulièrement préoccupante pour le Conseil dans la mesure où le livre vert s'appuie sur un passage de son avis pour justifier cette position. Sans renier le traitement qui est fait de ce passage, le Conseil dent cependant à s'assurer que le contexte dans lequel il s'inscrit est bien compris.

Le Conseil prend pour acquis que les travailleurs exclus, notamment ceux dépendant financièrement de l'aide sociale, désirent travailler. Il croit également que ces personnes accepteraient volontiers de participer à des initiatives susceptibles de les réintégrer sur le marché du travail ou de les rapprocher de celui-ci si celles-ci leur offrent des chances raisonnables à cet égard. C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre le commentaire du Conseil imposant une exigence de **participation aux prestataires d'aide**

sociale. Cette exigence n'a ' de sens que dans la mesure où de telles initiatives leur sont offertes. Le Conseil n'évoque la possibilité de pénalités financières que pour marquer le fait que des offres raisonnables entraînent une contrepartie de la part des individus. Il le fait d'ailleurs en soulignant qu'il y a là matière à débat. Le spectre de pénalités financières ne devrait pas être invoqué pour contraindre les personnes à accepter des parcours de formation ou de réinsertion qui ne sont pas adéquats ou pour les restreindre dans leur choix de tels parcours.

Le Conseil insiste : ce qu'il propose n'est pas du workfare. Il croit cependant que le providentialisme à l'état pur constitue également un écueil qu'il faut éviter. C'est pourquoi il accorde tant d'importance aux parcours de formation et de réinsertion offerts aux personnes et donc, comme condition de leur efficacité, à la démocratisation et à la décentralisation. Nous croyons que les personnes participeront volontairement à des initiatives qu'elles croient pertinentes pour leur situation et raisonnables quant à leurs probabilités de succès. Elles devraient pouvoir choisir parmi des parcours celui qui leur convient le mieux. Le Conseil ne croit cependant pas que choisir librement puisse signifier, si les offres faites sont réelles et réalistes, ne rien choisir du tout.

C'est ce qui inspire le Conseil lorsqu'il soutient que les relations entre les travailleurs exclus et leur communauté devraient dorénavant être envisagées comme des relations de réciprocité. On peut exiger de la part du collectif, en raison des causes sociales de l'exclusion, qu'il donne aux individus les moyens d'exercer leur responsabilité. En contrepartie, le Conseil est d'avis qu'on peut légitimement demander aux individus d'être responsables de la facette individuelle de leur exclusion.

Fait important à noter, l'exigence de participation dont il est question devrait s'appliquer à l'ensemble des travailleurs québécois exclus du marché du travail. Le Conseil a abordé la question de l'exclusion dans le cadre Cune discussion sur la main-d'oeuvre prestataire d'aide sociale. Son intention n'était cependant pas de faire de celle-ci un cas d'espèce. Bien au contraire. Tout au long de son avis, le Conseil a insisté sur le fait que ces personnes doivent être considérées comme des travailleurs exclus et traités en

conséquence. Cela sous-entend un statut et des droits comparables, malgré la particularité du régime de sécurité du revenu dont ils dépendent financièrement. Cela sous-entend également des obligations comparables, notamment celle de participer à des initiatives qui offrent des chances raisonnables de formation et de réinsertion.

4. Conclusion

Le Conseil de la santé et du bien-être représente un bien modeste observateur de la scène politique québécoise. C'est donc avec modestie que je terminerai ce mémoire en vous adressant trois messages fort simples.

L'heure est à la restructuration des entreprises et à la mise à pied de milliers de travailleurs, tant dans les secteurs privé que public. La reprise économique tarde à venir. La mondialisation de l'économie nous fait subir les contrecoups de décisions prises ailleurs sans que nous disposions des leviers pour influencer sur celles-ci. Le libre-échange nous ouvre de nouveaux marchés, mais nous force à une concurrence féroce pour nous maintenir dans ceux qui nous étaient auparavant acquis. Dans ce contexte, le défi de réinsérer des centaines de milliers de travailleurs québécois exclus du marché du travail est surhumain. Pourtant, il nous faut collectivement relever ce défi, notamment par une réforme de l'intervention publique auprès de la main-d'oeuvre. La lecture de la réalité nous invite toutefois à être réalistes.

Plus que tout, la population est sensible à la franchise avec laquelle on la traite. Personne n'était dupe de la faible efficacité des programmes du ministère de la Sécurité du revenu. Pourtant, ces programmes étaient publicisés comme efficaces et utiles. Cette manière de faire nous apparaît plus lourde de conséquences que le simple fait d'offrir des programmes inefficaces. Elle est infiniment pire, parce qu'elle sous-estime les gens. Le Conseil croit sincèrement que les travailleurs exclus auxquels on propose des parcours de formation et de réinsertion accepteront les limites de ces initiatives dans la mesure où on les en informe. La transparence est donc essentielle.

Enfin, le Conseil vous invite à faire confiance à la population des communautés, à son initiative et à sa débrouillardise, pour développer des emplois et s'occuper de sa main-d'oeuvre. C'est la condition essentielle à tout projet de décentralisation et, selon nous, à une véritable réforme du développement de la main-d'oeuvre québécoise. Comment assurer le développement social du Québec ? Le Conseil vous convie à une réflexion sur cette question dans le cadre du forum qu'il organise sur le développement social. La démocratisation de nos instruments publics de développement de la main-d'oeuvre et de l'emploi, la participation populaire aux décisions dans ces secteurs et le rapprochement des acteurs économiques et sociaux concernés constituent selon nous autant d'éléments de réponse. Ceux-ci devraient nous inciter à l'action.