



Vers le rapatriement de la Stratégie emploi jeunesse

Avis

Adopté le 17 janvier 2002

Présentation du Comité aviseur-jeunes d'Emploi-Québec

Le Comité aviseur-jeunes d'Emploi-Québec est un organisme composé de 26 regroupements nationaux de jeunes représentatifs et reconnus de leur milieu respectif, ayant comme mission commune la promotion et l'appui au développement social et économique des jeunes de moins de 30 ans. L'action du Comité aviseur-jeunes vise à renforcer les interventions d'Emploi-Québec et des partenaires du marché du travail québécois en ce qui a trait aux diverses problématiques d'emploi vécues par les jeunes du Québec.

Notre mandat

Le Comité a la responsabilité de définir les problématiques vécues par les jeunes dans leurs démarches d'intégration, de réintégration et de maintien en emploi. Pour ce faire, il participe et collabore à l'établissement des priorités d'actions ainsi qu'au suivi et à l'évaluation des modes d'intervention utilisés par Emploi-Québec. Les avis et les recommandations du Comité aviseur-jeunes sont publics et accessibles. Ils sont le fruit de la réflexion et de la concertation des nombreux regroupements qui le composent.

Nos principes directeurs

- La responsabilité
- La représentativité
- L'autonomie

Liste des membres du Comité Aviseur-jeunes d'Emploi-Québec

- Association des centres locaux de développement du Québec (**ACLDQ**) *membre non-votant*
- Association des clubs d'entrepreneurs étudiants du Québec (**ACE**)
- Association des clubs de recherches d'emploi du Québec (**ACREQ**)
- Association des services spécialisés de main-d'œuvre (**RSSMO**)
- Comité conjoint jeunes de l'alliance québécoise des regroupements régionaux pour l'intégration des personnes handicapées et de la Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (**AQRIPH-COPHAN**)
- Comité des jeunes de la Centrale des syndicats du Québec (**CJ-CSQ**)
- Collectif des entreprises d'insertion du Québec (**CEIQ**)
- Comité national des jeunes de la Confédération des syndicats nationaux (**CNJ-CSN**)
- Commission jeunesse d'Alliance Québec (**CJ-AQ**)
- Conseil permanent de la jeunesse (**CPJ**)
- Emploi-Québec *membre non-votant*
- Fédération de la relève agricole du Québec (**FRAQ**)
- Fédération des médecins résidents du Québec (**FMRQ**)
- Fédération étudiante collégiale du Québec (**FECQ**)
- Fédération étudiante universitaire du Québec (**FEUQ**)
- Fondation des services d'emploi pour les jeunes (**YES**)
- Fédération des coopératives québécoises en milieu scolaire (**FCQMS**)
- Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (**FTQ**)
- Génération Emploi
- Jeunesse ouvrière chrétienne nationale du Québec (**JOCNQ**)
- Place aux jeunes national Inc.
- Regroupement des jeunes gens d'affaires du Québec (**RJGAQ**)
- Regroupement québécois des coopérateurs et coopératrices du travail (**RQCCT**)
- Regroupement québécois des organismes pour le développement de l'employabilité (**RQUODE**)
- Réseau des Carrefours Jeunesse-emploi du Québec (**RCJE**)
- Secrétariat à la jeunesse *membre non-votant*

Pour nous rejoindre

Comité aviseur-jeunes d'Emploi-Québec
210, Sainte-Catherine est, bureau 300
Montréal (Québec)
H2X 1L1

Téléphone : 514.396.3380
Télécopieur : 514.396.7140
Courriel : caj@feuq.qc.ca

Table des matières

Résumé.....	P. 6
1. L'évolution du régime de l'assurance-chômage	P.12
1.1 <i>La naissance d'un régime et son principe fondateur</i>	<i>P.12</i>
1.2 <i>Années quatre-vingt-dix : un principe fondateur bafoué</i>	<i>P.13</i>
1.3 <i>La réforme de 1996 : une offensive ciblée contre les jeunes.....</i>	<i>P.13</i>
1.4 <i>Des réserves financières pour qui ?</i>	<i>P.16</i>
2. L'entente Québec / Canada : la vision globale mise à mal.....	P.17
2.1 <i>La Stratégie emploi jeunesse : une entorse à la cohérence québécoise</i>	<i>P.19</i>
2.1.1 <i>Exemples de dédoublements</i>	<i>P.20</i>
2.1.2 <i>Origines et effets pervers des dédoublements</i>	<i>P.24</i>
2.2 <i>Constat : des étudiants pris en otage</i>	<i>P.28</i>
2.3 <i>Le rapatriement, solution à l'impasse.....</i>	<i>P.29</i>
3. Conditions générales de la gestion des sommes rapatriées	P.30
Conclusion	P.31
Recommandations	P.33
Bibliographie	P.34

Résumé

En 1940, le gouvernement fédéral votait la *Loi sur l'assurance-chômage* et créait, par le fait même, le Régime d'assurance-chômage¹ du Canada. Au fil des ans, l'objectif de ce régime a été d'offrir une assurance universelle aux travailleurs qui avaient une perte temporaire de revenu associée à la perte d'un emploi. Cette assistance financière était versée sous forme d'une prestation qui, jusqu'à tout récemment, était financée à l'aide de trois sources différentes, à savoir :

1. les cotisations des travailleurs;
2. les cotisations des employeurs;
3. la cotisation du gouvernement du Canada.

Depuis 1990, le gouvernement fédéral ne contribue plus au régime d'assurance-chômage. Actuellement, seuls les travailleurs et les employeurs cotisent à ce régime. Parallèlement à ce désengagement, le gouvernement fédéral a procédé à une série de réformes entre 1992 et 1994 (les projets de loi C-105, C-113 et C-17), lesquelles ont touché négativement les travailleurs qui ont perdu leur emploi depuis cette période.

La dernière de ces réformes a affecté les jeunes chômeurs, les femmes et les travailleurs saisonniers en imposant aux « nouveaux travailleurs » un critère d'admissibilité additionnel, en occurrence la nécessité de compléter 910 heures, pour accéder aux prestations du régime canadien d'assurance-chômage. Cela équivaut à 26 semaines de 35 heures, comparativement à 20 semaines de 15 heures antérieurement. En fait, le nombre minimal d'heures de travail nécessaires pour que cette nouvelle catégorie de travailleurs ait droit aux prestations de ce régime est passé de 300 à 910 heures, une augmentation de 200 %.

¹ L'appellation gouvernementale du régime fédéral est, depuis 1996, « assurance-emploi ». Toutefois, dans ce document, nous utiliserons l'ancien terme « assurance-chômage » afin de faciliter la lecture.

De plus, une étude de 1999², menée par Nicole Lemieux et Pierre Lanctôt, suggère clairement que les jeunes qui ont perdu leur emploi bénéficient de moins en moins de l'assurance-chômage du gouvernement fédéral, surtout en période de ralentissement économique. Dans ce contexte, ceux-ci sont contraints de faire appel au programme québécois d'assistance-sociale³. Autrement dit, la réduction de l'accès au régime d'assurance-chômage invite les jeunes à recourir plus rapidement à l'assistance-sociale. Pourtant, nous savons que ces jeunes, de même que leurs employeurs, ont cotisé annuellement pour plus de 480 millions de dollars au régime canadien d'assurance-chômage.

Tableau 2 : Cotisation à l'assurance-chômage des employés de moins de trente ans et des employeurs au Québec pour l'année 1999⁴

Âge	Nombre de cotisants	Cotisations des employés	Cotisations des employeurs	Total
- 15 ans	7 190	357 860	501 008	858 871
15 à 19 ans	263 220	42 787 486	59 902 480	102 689 966
20 à 24 ans	392 340	142 666 784	199 733 498	342 400 282
25 à 29 ans	363 100	201 249 181	281 784 853	482 998 034

À cet égard, il est pour le moins incompréhensible que le gouvernement fédéral, parallèlement à une restriction de l'accès au régime, ait cumulé des surplus de 36 milliards de dollars au compte d'assurance-chômage depuis 1995, une somme qui est estimée à 42,8 milliards de dollars en 2002-2003⁵. Ces surplus n'ont pas été réinvestis au profit des jeunes qui ont perdu leurs emplois. Ils furent plutôt annexés aux fonds du Trésor fédéral dans le but de pouvoir participer au financement d'autres éléments du budget du gouvernement fédéral, mais aussi à éponger les déficits successifs du gouvernement canadien ces dernières années⁶.

² Lemieux, Lanctôt, *Jeunesse québécoise et assistance sociale, Apprentissage et socialisation*, vol 19, numéro 1, 1999.

³ L'appellation gouvernementale du régime de dernier recours est « assistance-emploi ». Toutefois, dans ce document, nous utiliserons l'ancien terme « assistance sociale » afin de faciliter la lecture.

⁴ Gouvernement du Canada, DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA, Service financier et administratif, recherche financière, 1999.

⁵ Gouvernement du Canada, BUREAU DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DU CANADA, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, 2001, chapitre 13, p. 4 et 7.

⁶ *Ibid.*

Tableau : 2 Historique du compte d'assurance-chômage (en million de dollars)⁷

Exercice	Coût	Revenus	Excédent en fin d'exercice	Solde cumulatif
1995	14 831	19 180	4 267	666
1996	14 169	19 091	4 999	5 665
1997	13 363	19 379	6 295	11 960
1998	13 012	19 623	7 291	19 251
1999	13 013	18 648	6 611	25 862
2000	12 736	18 869	7 725	33 586
2001	-	-	-	36 000
2002	-	-	-	42 800

Dans un autre ordre d'idées, les gouvernements du Québec et du Canada ont signé une entente sur la formation de la main-d'œuvre en 1998. Cette entente Québec / Canada prévoyait, notamment, le transfert des sommes du gouvernement fédéral à l'État québécois en matière de main-d'œuvre. Ces sommes, jumelées à d'autres fonds du Trésor québécois, ont permis à la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre et plus tard à Emploi-Québec d'amorcer le développement de diverses mesures d'employabilité pour les chômeurs et les prestataires de l'assistance-sociale.

Cependant, le gouvernement fédéral n'a pas cédé au Québec les montants qui étaient destinés aux personnes de moins de trente ans dans le cadre de cette entente. Cette manœuvre lui a permis de financer en 1998 une Stratégie emploi jeunesse destinée aux jeunes canadiens qui sont en situation de chômage ou à risque de chômage de longue durée.

En ce qui concerne cette *stratégie*, il est pertinent de souligner que le gouvernement canadien y a investi, en 2000-2001, près de 70 M\$ seulement au Québec. En vérité, les jeunes Québécois sont

⁷ Gouvernement du Canada, DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA, *Rapport de l'actuaire en chef sur les taux de cotisation de l'assurance emploi*, 2001, annexe III, 2001 (concernent les années 1995 à 2000) et, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, op. cit., chapitre 13, p. 4 et 7 (concernent les années 2001 et 2002).

pénalisés par l’incapacité de Québec et d’Ottawa de signer une entente prévoyant le transfert de l’ensemble des sommes en matière de main-d’œuvre pour l’ensemble des cohortes d’âge. Les jeunes de moins de trente ans sont les seuls à avoir été soustraits de cette entente et à faire les frais d’un dédoublement de services injustifiable.

En fait, selon une analyse de la distribution des subventions de DRHC pour les initiatives emploi jeunesse (page 26 du document), il est raisonnable de croire que les sommes qui sont actuellement distribuées par l’entremise de la Stratégie emploi jeunesse du gouvernement fédéral le sont, dans une proportion notable de cas, de façon aléatoire et incohérente pour les jeunes chômeurs ou à risque de chômage de longue durée. Selon nous, le fait que le gouvernement fédéral ait dépensé, du moins, jusqu’à tout récemment, l’argent prévu dans le cadre de cette *stratégie* dans une panoplie d’associations dont le mandat est éloigné de l’intervention en employabilité des jeunes, a pour conséquence immédiate de priver les Centres locaux d’emploi (CLE) du Québec, les établissements d’enseignements ainsi que les organismes communautaires de ressources financières considérables permettant d’aider concrètement les jeunes à retrouver leur autonomie sociale et à se qualifier sur le plan professionnel dans le but d’occuper un emploi.

Le Comité aviseur-jeunes d’Emploi-Québec (CAJ) estime que les jeunes québécois sont victimes de l’incohérence du gouvernement fédéral pour les raisons suivantes :

- Premièrement, tous les jeunes qui travaillent ainsi que les employeurs du Québec cotisent au régime d’assurance-chômage du Canada;
- Deuxièmement, en raison des réformes successives du gouvernement fédéral, les jeunes québécois qui perdent leur emploi n’ont pas accès au régime d’assurance-chômage auquel ils ont pourtant contribué pendant qu’ils avaient un emploi ce qui, par ricochet, les pousse à faire appel à l’assistance-sociale;
- Troisièmement, les cotisations des jeunes ne sont pas utilisées pour donner des prestations aux jeunes chômeurs, mais plutôt pour gonfler les surplus du compte d’assurance-chômage du gouvernement fédéral;

-
- Quatrièmement, lesdits surplus permettent, en partie, le financement de la Stratégie emploi jeunesse du gouvernement fédéral dont la mise en œuvre approximative rend ardu l'accès à des services cohérents pour les jeunes, les jeunes chômeurs, les prestataires de l'assistance-sociale et les étudiants du Québec;
 - Cinquièmement, les jeunes chômeurs du Québec qui se retrouvent à l'assistance-sociale ont peu ou pas accès aux mesures actives destinées aux personnes à risque de chômage de longue durée offertes par Emploi-Québec. En réalité, ils sont placés en situation de concurrence déloyale par rapport aux prestataires des autres services d'Emploi-Québec. En effet, ils sont souvent moins qualifiés et ils ont moins d'expérience de travail que les autres chômeurs. Les CLE disposent de ressources financières limitées en raison de l'existence de la Stratégie emploi jeunesse du fédéral. Pour cette raison, les jeunes ont souvent plus de difficultés à obtenir des mesures d'employabilité adaptées à leurs conditions sociale et professionnelle (par exemple, un soutien financier pour obtenir une cinquième secondaire ou des stages de longue durée rémunérés en entreprise, la possibilité d'obtenir l'achat d'un cours spécialisé pour se qualifier en emploi, etc.);
 - Sixièmement, les étudiants québécois qui ont besoin de services de placement sur les campus des cégeps et des universités sont confrontés aux mêmes problèmes. En fait, à la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, le gouvernement fédéral s'est retiré des services de placement dans les établissements post-secondaires du Québec, ce qui a occasionné des baisses de services sur les campus. Aujourd'hui, il finance de façon aléatoire et non récurrente un ensemble de mesures et de ressources de placement à l'extérieur des établissements scolaires, lesquelles sont peu connues dans leur milieu et plus difficiles d'accès pour les étudiants du Québec.

Recommandations

Le Comité aviseur-jeunes d'Emploi-Québec recommande que :

1. le gouvernement du Québec ainsi que la Commission des partenaires du marché du travail réitérent leur opposition à toute initiative du gouvernement fédéral qui constitue un dédoublement avec les mesures actives québécoises;
2. le gouvernement du Québec devienne le seul responsable des politiques d'adaptation de la main-d'œuvre et de la formation professionnelle sur son territoire et rapatrie, en conséquence, tous les budgets que le gouvernement fédéral alloue à ces programmes au Québec;
3. le gouvernement du Québec ainsi que la Commission des partenaires du marché du travail exigent du gouvernement du Canada le transfert au Québec des budgets des mesures actives d'aide à l'emploi qui sont financés par des fonds du Trésor fédéral provenant des cotisations de l'assurance-chômage. Plus particulièrement, que le gouvernement du Québec suscite la création d'un nouveau consensus québécois sur le rapatriement complet des pouvoirs et des budgets concernant les programmes, les mesures et les politiques d'adaptation et de la formation professionnelle de la main-d'œuvre pour les moins de trente ans;
4. le gouvernement s'engage à ce que le rapatriement des sommes en question ne produise pas le retrait, même partiel, du financement assumé actuellement par l'État québécois pour le fonctionnement d'Emploi-Québec;
5. les sommes rapatriées servent aux besoins des jeunes québécois à risque de chômage ou à risque de chômage de longue durée et qu'elles soient utilisées dans le but de favoriser l'accès des jeunes et des sans-chèque aux mesures existantes ou encore, dans l'optique de la création de nouvelles mesures. Ces dernières devraient être développées dans le cadre du plan d'action de la politique jeunesse du Gouvernement du Québec;
6. les représentants jeunesse et la population soient informés régulièrement par le ministre de l'Emploi et le ministre des Relations intergouvernementales de l'évolution des négociations avec le gouvernement fédéral.

1. L'évolution du régime de l'assurance-chômage⁸ :

1.1 *La naissance d'un régime et de son principe fondateur*

Les années trente sont marquées par la grande dépression de 1929. Pour faire face à cette situation, les États-Unis développent une nouvelle approche gouvernementale fondée sur l'intervention de l'État dans l'économie afin de réduire les effets pervers du chômage (réduction de la consommation, paupérisme, etc.). Connue sous le nom de New Deal, cette approche, basée sur la nouvelle théorie de l'économiste John Maynard Keynes, fera époque et influencera les politiques québécoises et canadiennes subséquentes. C'est dans ce contexte que le gouvernement fédéral créa, en 1937, une Commission royale d'enquête connue sous le nom de Commission Rowell-Sirois, dont les conclusions l'inciteront à intervenir en matière de chômage. Dès 1940, il instituera le régime de l'assurance-chômage. Une caisse de réserve était constituée et administrée selon une approche actuarielle. L'État, les travailleurs et les employeurs des secteurs ciblés étaient tenus d'en assurer le financement. Les cotisations versées à la caisse par les travailleurs leur donnaient en échange le droit de toucher des prestations en situation de chômage, suivant la logique de fonctionnement d'une assurance. Ce droit constituait le principe fondateur du régime. Appliqué timidement dans un premier temps (secteurs d'emploi exclus, critères d'admissibilité rigides), il fit l'objet de réformes durant les années suivantes pour atteindre son déploiement global avec l'adoption de la Loi sur l'assurance-chômage de 1971. Dès lors, le régime se voulait résolument universel avec une extension à l'ensemble des travailleurs. Les critères d'admissibilité étaient alors assouplis et les prestations étaient bonifiées et mieux adaptées aux besoins sociaux des travailleurs.

⁸ La majeure partie des références historiques de la section 1 est puisée de l'ouvrage suivant : Gouvernement du Canada, DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA, *histoire du régime d'assurance chômage du Canada*, www.drhc-hrhc.gc.ca/ae-ei/hist/historique_de_lassurance-chomage.shtml.

1.2 *Les années quatre-vingt-dix : un principe fondateur bafoué*

Les élans interventionnistes du gouvernement fédéral, qui caractérisaient la réforme de 1971, laissaient place graduellement à une remise en question du rôle de l'État vers la fin de la décennie soixante-dix et durant toutes les années quatre-vingt. C'est dans ce contexte que le législateur chercha à réduire les coûts d'un régime d'assurance-chômage, dont les faibles réserves de cotisations obligeaient une participation financière récurrente du Trésor fédéral. C'est pour cette raison que différentes modifications furent apportées à la Loi, mais celles-ci avaient un caractère restrictif relativement mineur. Néanmoins, elles traçaient la voie aux réformes des années quatre-vingt-dix au régime.

Dès 1990, le gouvernement fédéral mit fin à ses valse-hésitations en adoptant le projet de Loi C-21 qui, pour l'essentiel, mettait fin à toutes formes de participation financière de l'État au régime. Ce retrait de participation allait s'accompagner, durant les quatre années suivantes, de modifications successives à la Loi (les projets C-105 et C-17 notamment) durcissant les critères d'admissibilité au régime et limitant les taux de prestations. Le principe fondateur de droit d'accès au régime était mis à mal. Les mesures d'austérité contenues dans le projet de loi C-17 prévoyaient une économie de 2,4 milliards de dollars pour 1995-96 et 1996-1997, favorisant l'accumulation de nouvelles réserves au compte de l'assurance-chômage.

1.3 *La réforme de 1996 : une offensive ciblée contre les jeunes*

Le législateur récidive en adoptant en 1996 la Loi sur l'assurance-chômage. Réforme majeure, elle reformulait le fonctionnement du régime dans l'ensemble de ses ramifications, le calcul du temps de travail assurable en passant par les grilles de versement de prestation et la durée de prestation. Les jeunes travailleurs devenaient également la cible privilégiée de la réforme avec la mise en place d'une modalité haussant le critère d'admissibilité pour les « nouveaux travailleurs ». Les jeunes allaient faire les frais, dans une plus forte proportion que tout autre groupe d'âge, des ponctions annuelles alors évaluées à 1,9 milliards de dollars, contrairement à ce

que le rapport d'estimation du DRHC laissait entendre⁹ au chapitre des prestations versées aux bénéficiaires. L'analyse des rapports de contrôle effectuée par la Commission de l'assurance-chômage du Canada – rapports réalisés depuis 1997 afin d'assurer le suivi de ladite réforme¹⁰ - permet de corroborer cette situation.

Il convient de souligner que les nouveaux critères d'admissibilité réservés aux « nouveaux travailleurs », combinés aux autres resserrements, eurent des conséquences déterminantes et aggravantes sur la réduction de l'accès du droit des jeunes au régime. Au lendemain de la réforme, selon les données du gouvernement fédéral, entre 1995-1996 et 1997-1998¹¹, le nombre de demandes de prestations régulières d'assurance-chômage chutait de 27,2 % chez les moins de 25 ans. Parallèlement, le nombre moyen de demandes enregistrait une réduction de 17,6 %.

Certaines données du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) font état d'une diminution encore plus importante. Ainsi, le rapport entre les prestataires ordinaires (c'est-à-dire ceux qui reçoivent une prestation d'assurance chômage) de 15 à 24 ans et les chômeurs (ceux qui se cherchent un emploi) de la même cohorte d'âge accuse une diminution de 54 points de pourcentage entre 1989 et 1997 au Québec. Cette diminution est de 44 points pour l'ensemble du Canada.

Tableau : Rapport entre les prestataires ordinaires et les chômeurs (personnes de 15 à 24 ans)

Année	Hommes et femmes/ Québec	Homme et femme / Canada
1989	78	61
1990	72	56
1991	64	51
1992	59	43
1993	50	38
1994	42	31
1995	38	27
1996	32	24
1997	24	17

⁹ Gouvernement du Canada, DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA, *Assurance emploi : Impact de la réforme*, 23 janvier 1996, partie A, section 1, p. 5.

¹⁰ Gouvernement du Canada, DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA, *Rapport de contrôle et d'évaluation du régime d'assurance-emploi*, 1996 à 2000.

¹¹ Gouvernement du Canada, DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA, *Rapport de contrôle et d'évaluation du régime d'assurance-emploi*, 2000, annexe 2 p. 2.4.

L'hypothèse voulant que cette chute de demandes soit attribuable à une reprise économique est d'emblée rejetée puisque le chômage affichait une hausse notable chez les 15 - 25 ans durant la période 1995-1996 et 1997-1998¹². Ces données sont d'autant plus paradoxales que le nombre de demandes aurait dû connaître logiquement une augmentation. Enfin, sur un continuum de cinq années (1995 à 2000), la tendance s'est accentuée : le nombre de demandes baissant de 32 % chez les jeunes et de 25 % pour l'ensemble des travailleurs.

L'existence de critères d'admissibilité spécifiques aux « nouveaux travailleurs » sous-tend un préjugé largement répandu selon lequel les jeunes auraient recours de façon excessive à l'assurance-chômage. Le reprenant à son compte, la Commission de l'assurance-chômage du Canada introduisit une problématique présumée de « cycle de dépendance »¹³ des jeunes à l'endroit de ce régime pour justifier l'existence de critères particuliers pour les nouveaux travailleurs. Suivant cette logique, la baisse des demandes enregistrées chez les jeunes permettrait de compenser la sur-utilisation du régime dont ils auraient été responsables. Cependant, la réalité est autre. Soulignons qu'au chapitre de la proportion du nombre de demandes et de la fréquence d'utilisation du régime, les jeunes formaient, à la veille de la réforme, une cohorte sous-représentée. En fait, les 15 - 24 ans constituaient en 1995 16 % de la population active¹⁴. Ils ne représentaient que 14,3 % des demandes et ne comptaient que pour 4,4 % des « prestataires fréquents »¹⁵. En regard de leur présence dans la population active, les jeunes sous-utilisent le régime. Dès lors, le resserrement du régime visant cette catégorie d'âge revêt un caractère à la fois injustifiable et déraisonnable.

¹² Gouvernement du Canada, STATISTIQUE CANADA, *Statistiques chronologiques sur la population active*, 2000, p. 8.

¹³ *Rapport de contrôle et d'évaluation du régime d'assurance-emploi*, op. cit., annexe 1 p. 1.1.

¹⁴ *Statistiques chronologiques sur la population active*, op. cit., p. 5.

¹⁵ « On entend par prestataire fréquent une personne qui a eu au moins trois demandes actives, prestations régulières ou de pêcheur, au cours des cinq dernières années qui ont précédé l'établissement de la période de prestation actuelle » définition et statistique tirée de: *Rapport de contrôle et d'évaluation du régime d'assurance-emploi*, op. cit., annexe 2, p. 2.8.

1.4 Des réserves financières pour qui ?

Les mesures d'austérité de la réforme de 1996 devaient, selon la loi, avoir comme résultat l'accumulation d'une réserve dite suffisante. Celle-ci devait, d'une part, permettre d'éponger tous les déficits de fonctionnement à venir dus à une hausse des demandes de prestations et, d'autre part, pallier le retrait de la participation du Trésor fédéral dans le financement des déficits sanctionné par la loi sur l'assurance-chômage de 1990. Suite à ces mesures l'objectif a, de toute évidence, été atteint, la réserve cumulée étant de 36 milliards de dollars en 2001. Ajoutons que les estimations faites pour 2002-2003 prévoient, quant à elles, une réserve de 42,8 milliards¹⁶. Comme l'attestent les taux de demandes et de versements de prestations, ce sont les jeunes qui ont contribué le plus, toutes proportions gardées, à la réalisation de cette réserve. Autrement dit, ils ont fait les frais des mesures d'austérité et rien n'empêche le gouvernement fédéral de privilégier le maintien ou l'introduction de mesures additionnelles du même type, malgré la taille considérable de la réserve accumulée. En effet, la loi ne précise pas de limite à partir de laquelle la réserve serait suffisante. Pourtant, son ampleur est telle que le coût des périodes de chômage peut être honoré, tout en assurant le réinvestissement nécessaire à la « réhabilitation » du droit d'accès au régime.

Toutefois, cette réserve n'en est pas une à proprement parler. Ainsi, la Loi de 1971 qui transformait la « caisse » du régime en « compte » ne procédait pas qu'à la simple modification sémantique du terme. La gestion de caisse était indépendante du Trésor fédéral, ce qui assurait une utilisation des surplus de cotisation pour le seul fonctionnement du régime. Ce changement éliminait une gestion de caisse exclusive et fusionnait les fonds provenant des cotisations au sein du Trésor fédéral. Simple entité comptable sous l'égide du gouvernement fédéral, la réserve de cotisation pouvait alors servir à combler n'importe quels besoins de l'État canadien.

¹⁶ *Rapport de la vérificatrice générale du Canada, op. cit.*, chapitre 13, p. 4 et 7

Ce désenclavement des fonds comprenait sa part de risques. Pensons simplement à l'utilisation des fonds à des fins qui ne sont pas liées à l'emploi ou au soutien du revenu des chômeurs. Sur ce point, le gouvernement canadien aurait déjà utilisé une partie de ces sommes pour éponger ses déficits¹⁷.

Dès lors, il devenait possible d'élargir le mandat du système de cotisation en utilisant une partie des sommes dans le but de développer des mesures d'aide à l'emploi. Le projet de Loi C-21 adopté en 1990 abondait déjà en ce sens. Le législateur y annonçait son intention de puiser dans le compte de l'assurance-chômage de façon plus fréquente « pour financer des mesures actives de formation et de pré-emploi »¹⁸. C'est sur cette base que le gouvernement fédéral négociait une entente majeure sur la main-d'œuvre avec l'État québécois quelques années plus tard. C'est également dans ce contexte, toutefois, que ce même gouvernement des libéraux fédéraux développait des services d'employabilité parallèles comme la Stratégie emploi jeunesse.

2. L'entente Québec / Canada: la vision globale mise à mal

En vertu de l'entente de principe du 21 avril 1997 sur le partage des responsabilités dans le domaine de la main-d'œuvre, le Québec a obtenu la responsabilité de la planification, de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des mesures actives d'emploi issues des cotisations de l'assurance-chômage. Il est également responsable du placement et de l'information sur le marché du travail québécois. Cette entente s'appuyait sur le consensus québécois de la première moitié des années 1990 portant sur le rapatriement des compétences en matière de main-d'œuvre.

L'entente présente une définition des mesures actives conforme à celle de l'OCDE quant à l'objet d'une politique active, c'est-à-dire, une « politique visant à faciliter l'accès au marché du travail et à l'emploi ainsi qu'à améliorer les qualifications professionnelles et le fonctionnement du marché du travail¹⁹ ».

¹⁷ *Rapport de la vérificatrice générale du Canada, op. cit.*, chapitre 13, p. 4 et 7.

¹⁸ *Histoire du régime d'assurance-chômage du Canada, op. cit.*, section « 1989 ».

¹⁹ ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, *Perspectives de l'emploi*, juillet 1993, p. 41.

En outre, l'entente mentionne qu'une mesure active représente « tout programme ou activité (stage, cours, etc.) servant à favoriser ou à faciliter le retour à l'emploi ou le maintien en emploi ».

Les mesures actives nées de cette entente s'inscrivent dans cinq axes d'intervention, à savoir :

- la préparation pour l'emploi;
- l'insertion en emploi;
- le maintien en emploi;
- la stabilisation en emploi;
- la création d'emplois.

Il convient de mentionner qu'Ottawa a conservé les mesures d'employabilité concernant les jeunes de 15 – 30 ans, malgré l'entrée en vigueur d'une entente dont l'esprit vise le plein contrôle par le gouvernement du Québec des mesures actives d'emploi financées depuis le compte de l'assurance-chômage. Ainsi, avec l'existence en parallèle de la Stratégie emploi jeunesse fédérale et de l'entente d'avril 1997, les jeunes se retrouvent dans une zone grise. Cette situation vient semer la confusion dans l'application de ces mesures et provoque, par le fait même, certains chevauchements coûteux de mesures. Nous y reviendrons.

Certains protagonistes de la Stratégie emploi jeunesse soutiennent que cette dernière échapperait à l'entente sous prétexte qu'elle ne serait pas financée par le fonds d'assurance-chômage, mais bien par le Trésor fédéral. Or, il est pourtant clair que le Trésor fédéral et le fonds ne constituent qu'une seule entité comptable et qu'il est alors aisé de se perdre en conjectures sur la provenance réelle du financement. Toutefois, d'un point de vue strictement factuel, plusieurs éléments attestent que ce financement provient effectivement du fruit des cotisations au régime de l'assurance-chômage. D'abord, le caractère colossal de la réserve atteste de la nature de ce financement. Ajoutons que *l'existence réelle* des réserves de même que *l'utilisation* de ces dernières au seul bénéfice du régime et de l'aide à l'emploi tiennent indiscutablement du fait qu'elles appartiennent moralement aux travailleurs. En effet, il est admis que les cotisations

puisées à même le salaire des travailleurs sont dédiées au fonctionnement du régime. Qui plus est, le financement de la Stratégie emploi jeunesse avec un coût de 416 M \$ en 1999-2000²⁰ pour l'ensemble du Canada ne mobilise qu'une part marginale de moins de 2 % de cette réserve.

De même, à l'échelle jeunesse, la réduction de versement de prestations auprès des jeunes québécois depuis la réforme de 1996 équivaut sensiblement aux dépenses réalisées au Québec pour la Stratégie emploi jeunesse au courant de cette période²¹. Ces dépenses sont de près de 130 M\$ pour 1998-99 et 1999-00²², alors que le cumul de réduction de prestations entre 1995 et 2000 est estimé à près de 90 M\$²³ chez les moins de 25 ans. À elles seules, ces économies couvrent près de 70% du financement québécois dédié à la Stratégie emploi jeunesse ces dernières années. Bien qu'aucune donnée ne soit disponible quant aux économies effectuées auprès des 25-30 ans, il est raisonnable de penser que ces dernières, jumelées à celles qui concernent les moins de 25 ans, totalisent une somme atteignant facilement les dépenses québécoises en question²⁴.

2.1 La Stratégie emploi jeunesse : une entorse à la cohérence québécoise

La provenance des sommes permettant le financement de la Stratégie emploi jeunesse doublée de l'impératif même de l'entente Québec / Canada milite, nous venons de le démontrer, en faveur du rapatriement des sommes au gouvernement du Québec. Voyons maintenant les incidences concrètes de la présence de la Stratégie emploi jeunesse dans le paysage québécois.

²⁰ Gouvernement du Québec, MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ, *Programmes jeunesse financés par le Trésor fédéral*, septembre 1998.

²¹ La Stratégie emploi-jeunesse fut annoncée en février 1997, mais son financement massif et récurant débute véritablement à partir de l'année financière de 1998.

²² *Programmes jeunesse financés par le Trésor fédéral*, op. cit.,

²³ Les chiffres de réductions de prestation chez les jeunes québécois n'existant pas, cette estimation est obtenue par le croisement de la proportion québécoise des réductions de prestations canadiennes avec le total des réductions de prestations subies par les 15-25 ans à l'échelle canadienne. L'estimation suppose que les jeunes québécois subissent une réduction globale de prestations dans des proportions semblables aux jeunes canadiens. Le calcul s'appuie sur le document suivant : *Rapport de contrôle et d'évaluation du régime d'assurance-emploi*, op. cit., annexe 2, tableau 2.2.

²⁴ Bien que le chômage soit moins élevé chez les 25-29 ans, ces jeunes constituent toutefois une part majeure de 35 % (selon nos sources) de l'ensemble des cotisants de 15-29 susceptible d'être concerné par les effets de resserrements du régime.

L'entente Québec / Canada, grâce au rôle de maître d'œuvre en matière d'employabilité confié au gouvernement du Québec et au levier financier qu'elle représente, permet à Québec de raffermir et de développer un réseau ainsi que des infrastructures institutionnelles (réseau scolaire, centres locaux d'emploi (CLE), centres locaux de développement (CLD), etc.) et communautaires imposants.

Cette synergie québécoise s'articule en fonction de différentes réalités que vivent toutes les strates de la population en lien avec les besoins de main-d'œuvre, la formation de la main-d'œuvre et le soutien du revenu. Toujours en développement, elle atteindra, à notre avis, son plein potentiel lorsqu'il sera possible de desservir tous les besoins de la population québécoise en emploi, à l'aide de services publics cohérents, adaptés et efficaces.

2.1.1 Les dédoublements du gouvernement fédéral avec les programmes québécois

D'emblée, indiquons que l'intervention de la Stratégie emploi jeunesse en sol québécois est articulée en fonction d'objectifs de mise en œuvre pan-canadiens peu adaptés à l'économie et au marché de l'emploi québécois. En réalité, cette stratégie agit souvent comme un obstacle à la collaboration et un instrument qui enlève de la cohérence et rajoute à la confusion des stratégies de placement et d'insertion du Québec, des établissements d'enseignement et des organismes qui travaillent à améliorer l'employabilité des jeunes. Selon certaines estimations, ces dédoublements se chiffrent au Québec à 62,7 M\$ pour l'année 1998-99, à 66,7 M\$ pour l'année 1999-00²⁵, et à 70 M\$ pour l'année 2000-01. À titre de comparaison, les budgets alloués à l'échelle canadienne pour l'année 1999-00 étaient de l'ordre de 415,65 M\$. Cette année-là, le Québec bénéficiait de 16% de cette somme.

Ces sommes sont distribuées dans 11 programmes fédéraux qui trouvent, à peu de choses près, leur équivalent au sein des programmes québécois. Six d'entre eux concernent des interventions favorisant l'emploi d'été pour étudiants. Ces initiatives totalisaient pour le Québec des investissements de 25,7 M\$ pour l'année 1999-2000. Les cinq autres programmes concernent des interventions favorisant l'insertion sociale et économique dans une perspective de développement

²⁵ Programmes jeunesse financés par le Trésor fédéral, *op. cit.*,

de l'employabilité des jeunes. Ces cinq mesures mobilisaient 41 M\$ en 1999-2000 au Québec. Voici maintenant des exemples²⁶ concrets de dédoublements de structures pour chacun de ces deux secteurs d'interventions.

La majeure partie des six interventions du Centre des ressources humaines du Canada pour étudiant (CRHC-É) concerne le placement étudiant en emploi d'été selon des approches spécifiques aux besoins des jeunes. Parmi ces interventions, nous retrouvons le programme intitulé « Placement carrière-été ». Ce programme mérite qu'on s'y attarde à lui seul puisqu'il mobilisait en 1999-2000 plus de 80 % des ressources du CRHC-É réservées aux étudiants québécois. Il se spécialise dans le placement ciblé en emplois d'été en fonction du domaine d'étude des étudiants et ce, à l'aide de subventions salariales versées aux entreprises privées ou aux organismes sans but lucratif intéressés. Les emplois ont une durée de 6 à 16 semaines. Il s'agit ici de créer une passerelle entre l'étudiant et l'entreprise permettant de faciliter l'acquisition d'une première expérience de travail dans le domaine d'étude respectif. Bien que louable, ce programme dédouble directement une initiative québécoise intitulée « Soutien à l'emploi stratégique ». Piloté par le Placement étudiant du Québec (PEQ) – le PEQ porte sous son aile l'ensemble des programmes de placement en emploi étudiant – ce programme permet aux étudiants du Québec d'acquérir une expérience de travail durant l'été.

Ainsi, l'absence de structures administratives permanentes de placement du gouvernement fédéral au Québec limite l'intervention de ce dernier au placement en période estivale seulement. Le programme québécois, pour sa part, bénéficie d'un lien administratif permanent par l'intermédiaire de l'organe de gestion du PEQ. L'existence de cette infrastructure permet donc au programme québécois de développer une offre d'emploi, non seulement pour la période estivale, mais aussi durant l'automne et l'hiver.

²⁶ Les exemples de dédoublement des programmes et sont basés sur des : Gouvernement du Québec, SECRÉTARIAT À LA JEUNESSE, *Répertoire des programmes gouvernementaux du Québec*, 2000; Gouvernement du Québec, MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ, *Impact pour le Québec des programmes jeunesse financés par le Trésor fédéral*, novembre 1998; Gouvernement du Canada, DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA, *Notes documentaires, stratégie emploi jeunesse*, 1997; Gouvernement du Canada, DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA, *Stratégie emploi jeunesse : Évaluation formative de Jeunes stagiaires Canada et autres initiatives jeunesse de DRHC*, Rapport final, février 2000, section 1.3.2.

Toutefois, l'élan du programme québécois dont il est question et, par ricochet, celui du PEQ, est freiné par la mobilisation massive de ressources financières du gouvernement fédéral au profit de son propre programme.

Tel que mentionné précédemment, l'entente Québec/Canada décourage pourtant ce type de dédoublement en précisant le rôle du gouvernement du Québec quant à la gestion du placement. Ainsi, elle stipule en toutes lettres que « le Québec est responsable : (...) 2.1.3 d'offrir un service de placement et, à cette fin, d'établir des liens appropriés avec le Canada »²⁷ et que « le rapatriement au Québec des fonds alloués par le gouvernement fédéral au CRHC-É permettrait d'établir un service de placement unifié (service que l'entente Québec / Canada tend à favoriser) et éviterait ainsi le gaspillage de ressources liées au maintien d'une double structure à ce niveau »²⁸.

En outre, les cinq interventions du Centre des ressources humaines du Canada pour les jeunes non-étudiants (DRHC) concernent les deux rubriques suivantes : l'insertion en emploi et l'insertion sociale. La première rubrique table sur diverses formules de « stages » en emploi pour favoriser l'insertion de jeunes prêts à joindre le monde du travail. La deuxième rubrique s'intéresse aux jeunes ayant des difficultés d'ordre personnel ou professionnel, passagères ou majeures augmentant les risques de chômage prolongé, connu sous le nom de « Service jeunesse Canada ». Ce programme exige une attention particulière puisque plus de 50 % du budget réservé aux non-étudiants y est attribué.

Le programme Service jeunesse Canada consiste en une approche d'intervention axée sur l'implication des jeunes dans leur communauté par l'intermédiaire de projets communautaires mobilisateurs. Développé selon une formule d'intervention de groupe (10 à 20 jeunes), l'activité d'implication doit favoriser le développement d'aptitudes personnelles (estime de soi, sentiment d'accomplissement, communication avec les autres, participation à l'intérieur de leur collectivité, etc.), mais aussi professionnelles. Ce programme a comme indicateurs de réussite le retour au

²⁷ *Impact pour le Québec des programmes jeunesse financés par le Trésor fédéral*, Op. cit., p. 8.

²⁸ gouvernement du Québec MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ, *Programme jeunesse financé par le Trésor fédéral*, juillet 1998, p. 7.

travail régulier ou aux études, le paiement d'une dette d'étude ou encore le démarrage d'une entreprise.

En définitive, le programme Service jeunesse Canada dédouble directement un programme québécois intitulé « Chantier jeunesse ». Ce dernier utilise une formule d'intervention à tout point vue semblable. Toutefois, le programme québécois favorisera plutôt l'implication communautaire en dehors de la communauté d'appartenance des jeunes visés (expérience dans un autre pays ou région du Québec). Comme le programme fédéral, Chantier jeunesse se fixe comme objectif général l'intégration des jeunes à la vie active. Notons, néanmoins, que les modalités d'allocation à l'intention des jeunes sont différentes d'un programme à l'autre.

D'autre part, la Stratégie emploi jeunesse fédérale dédouble, à divers degrés, un ensemble d'initiatives communautaires et de programmes québécois qui ont tous comme objet l'intervention dans un contexte de préemployabilité. Certaines de ces initiatives s'adressent exclusivement aux jeunes.

À titre d'exemple, citons le programme « Jeunes Volontaires » qui, à bien des égards, possède des similitudes avec le programme fédéral : l'implication en groupe dans la réalisation d'un projet permettant, à terme, l'insertion sociale (développement d'aptitude personnelle) et professionnelle. Un projet s'effectue avec l'appui d'intervenants d'un organisme compétant et le programme québécois trouve son originalité dans la possibilité pour ces jeunes de piloter leur propre projet (création d'une entreprise d'économie sociale, d'une troupe de théâtre, etc.).

L'intervention dans un contexte de préemployabilité est l'épine dorsale d'une autre initiative jeunesse québécoise intitulée « Solidarité jeunesse ». Ciblante les 18-21 ans, Solidarité jeunesse est une recherche-action d'une durée de deux ans qui vise à trouver les meilleures stratégies de réinsertion sociale et professionnelle pour les jeunes qui sont admis à l'assistance-emploi. Ce projet est basé sur l'expertise des groupes communautaires jeunesse de l'ensemble des localités du Québec. L'intervention communautaire individualisée, mais aussi de groupe, pendant une période de trois à six mois permet à chaque participant de prendre conscience de ses forces et de ses faiblesses tout en formulant un plan d'action personnel le menant vers l'autonomie.

De plus, Solidarité jeunesse se fixe l'atteinte d'objectifs précis. Le succès d'une démarche est confirmé lorsqu'un jeune participant retrouve la santé, mène à terme une grossesse dans des conditions adéquates dans le cas d'une jeune fille, met fin à des démêlés avec la justice, retourne aux études ou en formation ou se trouve un emploi.

D'autres programmes québécois adressés non seulement aux jeunes mais à l'ensemble des sans emploi, tablent sur des formules semblables de démarche de préemployabilité : c'est, notamment, le cas des programmes « Insertion sociale » et « Entreprise d'insertion ».

2.1.2 Origines et effets pervers des dédoublements

À un autre niveau, soulignons que les dédoublements entre les deux ordres de gouvernement font obstacle à une réinsertion en emploi pour les jeunes. Nous sommes d'avis que les conséquences de ces dédoublements affectent la qualité et l'adaptabilité des services offerts aux jeunes québécois.

D'une part, ce problème s'observe à Emploi-Québec par l'entremise des priorités générales que l'organisme se fixe quant au ciblage des clientèles. Il prend la forme d'une distorsion entre l'offre de services qui avantage une clientèle plus apte à intégrer le monde de l'emploi, au détriment d'une autre moins « employable ». Or, cette dernière clientèle généralement très démunie au plan personnel et professionnel ne peut espérer intégrer la vie active de façon durable sans le concours préalable d'une intervention personnalisée soutenue et de longue durée. Cette distorsion est particulièrement marquée au chapitre de la mesure de formation et du régime de qualification d'Emploi-Québec.

Il semble en effet qu'Emploi-Québec privilégie le déploiement d'une offre de formation dite professionnelle permettant le développement des qualifications d'une clientèle ayant déjà une bonne expérience de travail dans bien des cas et encline à intégrer le marché de l'emploi.

La formation dite de pré-employabilité (formation générale, alphabétisation, etc.) fait l'objet d'un déficit d'offre en regard des besoins de la clientèle concernée. À cet effet, une enquête effectuée par le Réseau des carrefours jeunesse-emploi, quant à l'accessibilité aux mesures d'Emploi-Québec chez les jeunes participant au projet pilote Solidarité jeunesse, est éloquent. Ainsi, des 844 demandes de mesures acheminées par les Carrefours jeunesse-emploi de toutes les régions québécoises à l'attention d'Emploi-Québec entre le 1^{er} novembre 2000 et le 31 juillet 2001, seulement 396 mesures furent allouées. Durant cette période, donc, 53 % desdites demandes restèrent « lettre morte » auprès d'Emploi-Québec²⁹. Et ce sont généralement des demandes de mesures de préemployabilité dont il s'agit puisque les jeunes de Solidarité jeunesse - âgés de 18 à 21 ans – considérés à risque de chômage de longue durée ont besoin d'une intervention personnalisée. Enfin, les jeunes dans leur ensemble, qui sont aux prises avec un taux de décrochage scolaire notable font partie de cette clientèle en de fortes proportions.

Cette distorsion trouve sa source, au moins en partie, dans la nature même du financement d'Emploi-Québec. Cet organisme obtient en moyenne 75 %³⁰ de son financement par l'intermédiaire des cotisations de l'assurance-chômage. L'esprit des mesures actives d'emploi développées à l'aide de ce financement reflète, à toute fin pratique, le profil général des travailleurs bénéficiant de l'assurance-chômage, profil qui répond le plus souvent aux qualités requises à la réussite d'une formation professionnelle.

Évincés de l'accès au régime d'assurance-chômage plus que toute autre cohorte (résultat de la réforme de l'assurance-chômage de 1996) - ne serait-ce que par la faiblesse numérique de leur présence au régime - les jeunes ne peuvent faire valoir leurs besoins particuliers dans le développement de l'aide aux prestataires d'assurance-emploi. En outre, les moyens financiers permettant le développement de services québécois pleinement adaptés manqueraient à l'appel. En effet, rappelons-le, les cotisations provenant du travail des jeunes sont mobilisées au profit de la Stratégie emploi jeunesse.

²⁹ Source : Réseau des Carrefours jeunesse-emploi, *Rapport d'étape au 31 juillet 2001*, 2001.

³⁰ Gouvernement du Québec, EMPLOI-QUÉBEC, *Rapport annuel de gestion*, 2001, p. 36.

Les programmes de la Stratégie emploi jeunesse, quant à eux, n'arrivent pas à combler ce déficit d'adaptabilité des services d'employabilité québécois puisqu'ils n'échappent pas aux effets pervers de la dynamique de dédoublement - dynamique dont l'existence est paradoxalement entretenue par le maintien de ces mêmes programmes. En effet, la faiblesse de l'implantation au Québec d'infrastructures institutionnelles et communautaires participant à une synergie pan-canadienne en matière d'employabilité agit sur la qualité des programmes de la Stratégie emploi jeunesse.

Par ailleurs, les programmes fédéraux en question sont, pour la plupart, mis en œuvre par la vitrine d'organismes communautaires intéressés. La Stratégie emploi jeunesse compte dans ses rangs de nombreux organismes dont l'expertise en matière d'aide à l'emploi est éprouvée. Et il est vrai que l'existence d'un décret québécois limite l'accès de certains de ces organismes aux fonds de la Stratégie emploi jeunesse³¹. Toutefois, il est également vrai que depuis la mise en œuvre de ces programmes et, au moins, jusqu'à la toute fin de l'année financière 1999-2000, la liste des organismes admis dont l'expertise en matière d'insertion sociale ou professionnelle n'est pas probante est devenue longue. Ainsi, l'étude d'un échantillon de 9 000 cas de subvention dans les régions de *Québec Est* et *Saint-Lambert* de même que dans les régions de *Saint-Laurent*, *Cartierville* et *Westmont Ville-Marie* concernant les programmes fédéraux Service jeunesse Canada, Jeunes Stagiaires Canada, Objectifs emploi d'été pour étudiants (comprenant Placement carrière été et Partenaire pour l'emploi d'été) de même que le programme Stages internationaux Canada le démontre. L'étude conclut que le mandat de nombreux organismes est loin de l'intervention en employabilité. Il est alors loisible de questionner la qualité d'exécution des programmes de la Stratégie emploi jeunesse par l'intermédiaire de ces organismes et, en conséquence, de l'atteinte des objectifs visés par ces mêmes programmes.

De plus, nonobstant la situation québécoise, les programmes fédéraux suscitent certains questionnements relativement à leur efficacité. Le résultat de nos recherches indique que la Stratégie emploi jeunesse n'a jamais fait l'objet d'une évaluation globale quant à l'atteinte des

³¹ Tout organisme dont les activités sont financées à 50 % par le gouvernement du Québec ou dont le conseil d'administration est composé majoritairement de représentants gouvernementaux.

objectifs visés. L'absence même d'évaluation générale après quatre années de mise en œuvre n'est pas sans incidence sur la crédibilité des programmes.

Certaines analyses ciblées réalisées à l'échelle canadienne tendent à démontrer leurs faibles incidences structurantes sur l'employabilité des jeunes. C'est le cas du programme Service jeunesse Canada ayant fait l'objet d'une évaluation par la Direction des ressources humaines du Canada en 1999³² sur une période de 1994 à 1997. Le programme - créé antérieurement à la Stratégie emploi jeunesse et par la suite intégré à cette dernière - a comme objectif « de donner aux jeunes une expérience de travail pratique chez un employeur »³³ en entreprise ou en milieu communautaire leur permettant d'améliorer leur employabilité. En bref, l'évaluation conclut que, d'un point de vue statistique pour la période étudiée, le programme n'a pas d'impact significatif en lien avec l'atteinte de ses objectifs.

Par ailleurs, le rapport d'un sondage sur l'appréciation des programmes jeunesse, rapport publié par la même direction en février 2000³⁴, fait état de résultats mitigés quant à l'effet structurant de certains programmes jeunesse fédéraux. À cet effet, le rapport relève qu'un fort segment de participants à Jeunes stagiaires Canada, soit 33 % de l'échantillon à l'échelle canadienne, n'a pas reçu de formation. Cette proportion s'élève à 43 % au Québec. Notons que ce décalage entre résultats canadiens et québécois n'est certainement pas sans rapport avec le problème des dédoublements et de leurs effets pervers.

³² Gouvernement du Canada, DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES CANADA, *Évaluation sommative de Service jeunesse Canada*, août 1999, section 3, p. 11.

³³ Gouvernement du Canada, DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA, *Stratégie emploi jeunesse : Évaluation formative de Jeunes stagiaires Canada et autres initiatives jeunesse de DRHC*, Rapport final, février 2000, section 1.3.2.

³⁴ Gouvernement du Canada, DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA, *Évaluation formative de Jeunes stagiaires Canada et d'autres initiatives jeunesse de DRHC*, rapport final, février 2000, section 5.

2.2 Constat : les jeunes pris en otage

La somme combinée des mesures d'austérité de l'assurance-chômage visant les jeunes et de la problématique des dédoublements en matière de programmes jeunesse hypothèque toute tentative d'intervention cohérente et structurante. Dans ce contexte, le cheminement de nombreux jeunes québécois est alarmant. Nombreux sont ceux qui sont mis à pied et refoulés aux portes du régime d'assurance-chômage en raison des critères d'admissibilité plus exigeants pour les « nouveaux travailleurs ». Ces derniers ont pourtant cotisé à ce régime. Mais, ils n'ont pas d'autre choix, faute d'expérience leur permettant de décrocher un emploi stable, de joindre les rangs de l'assistance-emploi. La perte de revenu est alors majeure et synonyme de pauvreté puisque l'assistance-emploi offre des prestations moindres que ce qui est offert par l'assurance-chômage. Pire encore, s'ils sont déclarés *sans-chèque* parce que considéré à la charge des parents, ils auront droit à un soutien du revenu selon des critères restrictifs et pour certaines mesures seulement.

Soumis à cette situation précaire, ces jeunes doivent trouver leur voie à travers une structure bicéphale d'aide jeunesse à l'emploi dont le maintien en parallèle ne peut qu'entretenir la confusion, et ce, sans compter les dépenses colossales de promotion du gouvernement fédéral qui participent à cette confusion. À ce chapitre, selon nos informations, ces dépenses étaient de 4 873 274 \$ à l'échelle canadienne pour la seule année 2000-01. Des données plus récentes indiquent que pour les quatre premiers mois de 2001, le gouvernement fédéral aurait dépensé plus de 2,6 millions de dollars pour vanter les mérites de sa Stratégie emploi jeunesse au Québec³⁵.

C'est dans cette situation que ces jeunes devront arrêter leur choix parmi des programmes dont l'adaptabilité (le cas Emploi-Québec) ou la qualité (le cas Stratégie emploi jeunesse) risquent d'être affectées par la dynamique du dédoublement. Dans ces conditions, l'intégration en emploi de ces jeunes pourrait être compromise.

³⁵ Dutrisac Robert, LE DEVOIR, *Ottawa a dépensé 45 millions au Québec en publicité*, 14 décembre 2001.

2.3 *Le rapatriement, solution à l'impasse*

Le CAJ n'en est pas à sa première intervention dans ce conflit Québec / Canada. Il défend la présente position depuis sa création il y a près de cinq ans³⁶. Dès 1997, le CAJ imageait l'enjeu de cette manière :

« (...) si l'entente fédérale-provinciale constitue un premier pas vers le respect du consensus québécois, *la Stratégie emploi jeunesse* agit en sens inverse. Le gouvernement fédéral, par cette initiative, souhaite « *aider les jeunes à assembler les morceaux* » faisant ainsi référence au casse-tête qui se présente aux jeunes lorsqu'ils veulent intégrer le marché du travail. Cependant, nous considérons qu'en intervenant de la sorte, le gouvernement fédéral mélange deux casse-têtes dans une même boîte »³⁷.

Aujourd'hui, le CAJ insiste sur la nécessité que le gouvernement fédéral reconnaisse le Québec comme seul maître d'œuvre en matière d'employabilité sur son territoire puisque ce dernier possède les infrastructures nécessaires à cet effet. En conséquence, le gouvernement fédéral doit, en conformité avec l'esprit de l'entente d'avril 1997, verser à l'État du Québec les budgets réservés à la Stratégie emploi jeunesse. De plus, les sommes investies au Québec constituent moins de 20 % du budget total réservé aux programmes de la Stratégie emploi jeunesse à travers le Canada. Considérant que la population québécoise forme 24 % de la population du Canada, force est de constater que la part du Québec est nettement insuffisante. Déjà à ce chapitre, le gouvernement du Québec doit réclamer sa juste part.

³⁶ Gouvernement du Québec, COMITÉ AVISEUR-JEUNES D'EMPLOI-QUÉBEC, *La Stratégie emploi jeunesse du gouvernement du Canada. Aider les jeunes à assembler les morceaux*, 20 juillet 1997, page 1 à 3; *Pour une véritable politique d'emploi responsable à l'égard des jeunes du Québec*. Document de réflexion du Comité de travail sur la politique jeunesse, décembre 1997, page 2; *Le plan d'action jeunesse du gouvernement du Québec. Offrir aux jeunes le pouvoir d'exercer leur citoyenneté*, 26 août 1998, page 7.

³⁷ *La stratégie emploi jeunesse du Gouvernement du Canada. Aider les jeunes à assembler les morceaux*, Op. cit., p.3,4.

3. Conditions générales de la gestion des sommes rapatriées

Le rapatriement des sommes de la Stratégie emploi jeunesse doit être autre chose qu'un simple transfert de fonds dans les coffres du gouvernement du Québec. Les montants rapatriés – qui seront soumis à l'étude systématique de la Commission des partenaires du marché du travail – devront non pas suppléer aux fonds alloués aux jeunes via les mesures d'Emploi-Québec par le Trésor du gouvernement du Québec (100 M\$ par année), mais s'ajouter à ceux-ci. Le cumul de ces enveloppes est nécessaire si l'objectif est toujours d'améliorer l'accès des jeunes à de meilleurs services d'employabilité.

Le CAJ motive cette position notamment par l'accès difficile de certaines clientèles jeunes aux programmes d'Emploi-Québec (les *sans-chèque* et les 16-18 ans en particulier) et par l'importance d'offrir davantage de programmes diversifiés à l'intention des jeunes.

Un nombre important de personnes de moins de 18 ans sont refoulées aux portes d'Emploi-Québec, alors qu'elles sont théoriquement admissibles aux mesures actives d'Emploi-Québec. Comment justifier cette exclusion alors que ces dernières sont en âge d'intégrer le monde du travail? De plus, nous savons que les jeunes de moins de 24 ans non admissibles à l'assistance sociale en raison du revenu de leurs parents, communément appelés les *sans-chèque*, éprouvent fréquemment des difficultés à obtenir des services de la part d'Emploi-Québec.

Il va sans dire que les programmes actuellement offerts dans le cadre de la Stratégie emploi jeunesse permettent un accès plus souple pour les moins de 18 ans et les *sans-chèque*. Cette approche, bien accueillie par les organismes communautaires offrant ces programmes, doit être maintenue.

De plus, bien que les services d'Emploi-Québec s'adressent à une clientèle dite décroisée, les sommes et programmes rapatriés de la Stratégie emploi jeunesse doivent permettre le développement de services ciblés au profit exclusif des clientèles jeunes. Le rapatriement doit développer à la fois l'accès aux services de même que le développement d'une diversité de

programmes jeunesse pour répondre à autant de besoins en matière d'employabilité chez les jeunes.

Par ailleurs, la rigidité administrative doit laisser place à plus de souplesse, à plus forte raison dans le cadre du rapatriement dont il est question. En effet, pour l'heure, la formule de Stratégie emploi jeunesse tient, à certains égards, davantage compte de l'expertise jeunesse des organismes en employabilité dans la configuration et l'attribution des programmes. En particulier, le besoin des jeunes modulé à travers les disparités régionales ou de quartiers sensibles semble davantage pris en compte. Emploi-Québec doit s'inspirer de cette approche. Les ententes de gestion entre CLE et organismes en employabilité en seront facilitées. Il sera alors possible d'intervenir pleinement en fonction des besoins des individus dans une approche dite globale.

Conclusion

La dynamique de dédoublement, bien loin de signer un temps d'arrêt, tend plutôt à prendre de l'ampleur. À ce sujet, les quotidiens annonçaient à l'automne 2000 que le gouvernement fédéral s'apprêterait à mettre sur pied un plan d'action pan-canadien sur le développement des compétences. Des sommes pour la création de nouveaux programmes seraient mobilisées pour améliorer les compétences et l'éducation de tous les travailleurs canadiens. Dans le discours du trône du 30 janvier 2001, cette volonté est réaffirmée. Il est question de déployer un « effort national » pour développer une « main-d'œuvre qualifiée ». Le gouvernement fédéral prévoit créer, notamment, « un régime enregistré d'apprentissage personnel pour aider les Canadiens à trouver les sommes nécessaires à leur formation ». De plus, il prévoit soutenir davantage « les jeunes à risques (...) qui ont le plus besoin d'aide pour poursuivre leurs études ou pour décrocher un premier emploi (...) ». Il est également question de mettre en œuvre « une initiative nationale » en matière d'alphabétisation³⁸. Suivant l'astucieux détournement sémantique du gouvernement fédéral, ces initiatives et programmes échapperaient au cadre de l'entente d'avril 1997, puisqu'ils seraient financés par le « Trésor fédéral ». En fait, ces nouvelles initiatives ne concernent plus seulement les jeunes mais l'ensemble des interventions en matière

³⁸ Gouvernement du Canada, *Discours du trône ouvrant la première session de la 37^e législature du Canada*, www.sft-ddt.gc.ca/sftddt_f.htm, 30 janvier 2001, p. 4.

d'employabilité, ce qui constitue une remise en cause totale de l'esprit de l'entente Québec / Canada.

Le gouvernement du Québec se doit de desservir la population québécoise en matière d'aide à l'emploi par l'intermédiaire d'une structure publique d'accueil rendue accessible par la création d'Emploi-Québec. Toutefois, faute d'obtenir gain cause en faveur du rapatriement, les problèmes de dédoublements présents et à venir risquent progressivement de marginaliser l'initiative du gouvernement du Québec en matière d'employabilité des jeunes (et des moins jeunes) rendant impossible, à terme, le parachèvement de services publics cohérents, complets et adaptés.

Recommandations

Le Comité aviseur-jeunes d'Emploi-Québec recommande que :

- 1. le gouvernement du Québec ainsi que la Commission des partenaires du marché du travail réitèrent leur opposition à toute initiative du gouvernement fédéral qui constitue un dédoublement avec les mesures actives québécoises;**
- 2. le gouvernement du Québec devienne le seul responsable des politiques d'adaptation de la main-d'œuvre et de la formation professionnelle sur son territoire et rapatrie, en conséquence, tous les budgets que le gouvernement fédéral alloue à ces programmes au Québec ;**
- 3. le gouvernement du Québec ainsi que la Commission des partenaires du marché du travail exigent du gouvernement du Canada le transfert au Québec des budgets des mesures actives d'aide à l'emploi qui sont financés par des fonds du Trésor fédéral provenant des cotisations de l'assurance-chômage Plus particulièrement, que le gouvernement du Québec suscite la création d'un nouveau consensus québécois sur le rapatriement complet des pouvoirs et des budgets concernant les programmes, les mesures et les politiques d'adaptation et de la formation professionnelle de la main-d'œuvre pour les moins de trente ans.**
- 4. le gouvernement s'engage à ce que le rapatriement des sommes en question ne produise pas le retrait, même partiel, du financement assumé actuellement par l'État québécois pour le fonctionnement d'Emploi-Québec ;**
- 5. les sommes rapatriées servent aux besoins des jeunes Québécois à risque de chômage ou à risque de chômage de longue durée et qu'elles soient utilisées dans le but de favoriser l'accès des jeunes et des sans-chèque aux mesures existantes ou encore, dans l'optique de la création de nouvelles mesures. Ces dernières devraient être développées dans le cadre du plan d'action de la politique jeunesse du gouvernement du Québec;**
- 6. les représentants jeunesse et la population soient informés régulièrement par le ministre de l'Emploi et le ministre des Relations intergouvernementales de l'évolution des négociations avec le gouvernement fédéral.**

Bibliographie

Gouvernement du Canada, BUREAU DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DU CANADA, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, 2001.

Gouvernement du Canada, DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA, *Histoire du régime d'assurance-chômage du Canada*, www.drhc-hrhc.gc.ca/ae-ei/hist/historique_de_lassurance-chomage.shtml.

Gouvernement du Canada, DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA, *Assurance-emploi : Impact de la réforme*, 23 janvier 1996.

Gouvernement du Canada, DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA, *Rapport de contrôle et d'évaluation du régime d'assurance-emploi*, 1996 à 2000.

Gouvernement du Canada, DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA, *Stratégie emploi jeunesse : Évaluation formative de Jeunes stagiaires Canada et autres initiatives jeunesse de DRHC*, Rapport final, février 2000.

Gouvernement du Canada, DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA, *Rapport de l'actuaire en chef sur les taux de cotisation de l'assurance-emploi*, 2001.

Gouvernement du Canada, DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA, *Évaluation sommative de Service jeunesse Canada*, août 1999.

Gouvernement du Canada, DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA, *Notes documentaires, stratégie emploi jeunesse*, 1997.

Gouvernement du Canada, *Discours du trône ouvrant la première session de la 37^e législature du Canada*, www.sft-ddt.gc.ca/sftddt_f.htm.

Gouvernement du Canada, STATISTIQUE CANADA, *Statistiques chronologiques sur la population active 2000*.

Gouvernement du Québec, COMITÉ AVISEUR-JEUNES D'EMPLOI-QUÉBEC, *La Stratégie emploi jeunesse du gouvernement du Canada. Aider les jeunes à assembler les morceaux*, 20 juillet 1997.

Gouvernement du Québec, COMITÉ AVISEUR-JEUNES D'EMPLOI-QUÉBEC, *Pour une véritable politique d'emploi responsable à l'égard des jeunes du Québec*. Document de réflexion du Comité de travail sur la politique jeunesse, décembre 1997.

Gouvernement du Québec, COMITÉ AVISEUR-JEUNES D'EMPLOI-QUÉBEC, *Le plan d'action jeunesse du gouvernement du Québec. Offrir aux jeunes le pouvoir d'exercer leur citoyenneté*, 26 août 1998.

Gouvernement du Canada, DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA, Service financier et administratif, recherche financière, 1999.

Gouvernement du Québec, EMPLOI-QUÉBEC, *Rapport annuel de gestion*, 2001.

Gouvernement du Québec MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ, *Programme jeunesse financé par le Trésor fédéral*, juillet 1998.

Gouvernement du Québec, MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ, *Programmes jeunesse financés par le Trésor fédéral*, septembre 1998.

Gouvernement du Québec, MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ, *Impact pour le Québec des programmes jeunesse financés par le Trésor fédéral*, novembre 1998.

Gouvernement du Québec, MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *Indicateurs de l'éducation*, 2001.

Gouvernement du Québec, SECRÉTARIAT À LA JEUNESSE, *Répertoire des programmes gouvernementaux du Québec*, 2000.

Réseau des Carrefours jeunesse-emploi, *Rapport d'étape au 31 juillet 2001*, 2001.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, *Perspectives de l'emploi*, juillet 1993.

Lemieux, Nicole, Lanctôt, Pierre, *Jeunesse québécoise et assistance sociale, Apprentissage et socialisation*, vol 19, numéro 1, 1999.

LE DEVOIR, Robert Dutrissac, *Ottawa a dépensé 45 millions au Québec en publicité*, 14 décembre 2001.