



**Rapport à l'Assemblée nationale
pour l'année 1997-1998**
TOME I

CHAPITRE 3

**Gestion des mesures
en développement de l'employabilité
et en intégration à l'emploi**

Vérification menée
auprès du ministère de l'Emploi
et de la Solidarité

TABLE DES MATIÈRES

	FAITS SAILLANTS	3.1
	VUE D'ENSEMBLE	3.7
Vérification menée par	OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	3.17
Gilles Bédard	RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Vérificateur général adjoint	Orientations et clientèles ciblées	3.20
Gilles Thomassin	Démarche d'intégration à l'emploi	3.31
Directeur de vérification	Évaluation des besoins du prestataire	3.35
Gaëtan Marcotte	Parcours vers l'emploi	3.44
Diane Petitclerc	Participation aux mesures	3.49
Caroline Rivard	Suivi de la démarche d'intégration à l'emploi	3.59
Martin Rodrigue	Efficacité des mesures d'intégration à l'emploi	3.66
Pierre Samson	Reddition de comptes	3.71
Christian Villeneuve		

Les commentaires du ministère apparaissent après chacun des sujets traités.

Faits saillants

3.1 Dans l'ensemble, les mesures de développement de l'employabilité et d'aide à l'intégration à l'emploi, introduites en 1984, visent un même objectif : permettre aux prestataires de la sécurité du revenu d'accéder à l'autonomie financière ou de la retrouver en intégrant ou en réintégrant le marché du travail.

3.2 En 1996-1997, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité a consacré 158 millions de dollars à ces mesures.

3.3 Nos travaux de vérification ont été menés dans six directions régionales du réseau Travail-Québec, six centres Travail-Québec ainsi qu'au bureau principal du ministère. Nous avons également examiné 250 dossiers de prestataires aptes au travail recueillis dans les centres visités et exploité les banques de données du ministère contenant tous les dossiers des prestataires aptes au travail des 129 centres Travail-Québec répartis dans les 14 directions régionales. Notre vérification s'est terminée en décembre 1997.

3.4 Les interventions du ministère visent en priorité les chefs de famille monoparentale et les jeunes de moins de 30 ans. Toutefois, l'éventail des mesures offertes à ce premier groupe est trop restreint. Quant au deuxième contingent, le ministère devrait concentrer ses efforts sur les jeunes qui risquent de dépendre à long terme de la sécurité du revenu, pour éviter d'investir des ressources au profit de ceux qui pourraient renoncer rapidement d'eux-mêmes à la sécurité du revenu.

3.5 L'efficacité de la démarche d'intégration à l'emploi visant l'autonomie financière et l'accès à l'emploi des prestataires pourrait être améliorée :

- en apportant tout le soin nécessaire à évaluer les besoins des prestataires et en colligeant l'information à ce sujet ;
- en établissant les étapes du cheminement que le prestataire doit franchir pour intégrer le marché du travail et en s'assurant de pouvoir le situer à tout moment de son cheminement ;
- en effectuant un suivi plus constant pendant et après la participation aux mesures afin de s'assurer de leur succès.

3.6 La reddition de comptes du ministère n'est pas complète dans son rapport annuel. En effet, les objectifs énoncés ne permettent pas d'évaluer l'atteinte des résultats et l'effet des mesures n'est pas mentionné.

Vue d'ensemble

3.7 Depuis le milieu des années 1970, presque tous les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont connu une croissance du chômage et une instabilité des emplois et des salaires, ce qui a fortement contribué à l'augmentation de la pauvreté.

3.8 Au Québec, le taux de chômage se situe autour de 11 p. cent depuis le début des années 1980. En 1995, ce taux aurait atteint 16,5 p. cent si l'on tenait compte des travailleurs découragés qui ne recherchent plus d'emploi et de ceux qui travaillent à temps partiel faute de trouver un emploi à temps complet. Les efforts du gouvernement pour contenir la pauvreté dans un environnement économique difficile ont entraîné d'importantes augmentations des coûts du régime de la sécurité du revenu.

3.9 Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité administre la *Loi sur la sécurité du revenu* entrée en vigueur en août 1989. En vertu de cette loi, le régime de la sécurité du revenu permet à toutes les personnes privées de leurs moyens de subsistance de recevoir une aide financière de dernier recours. Cette aide temporaire correspond, dans la plupart des cas, au minimum auquel une personne a droit pour subvenir à ses besoins primaires.

3.10 Entre 1988-1989 et 1996-1997, les dépenses de la sécurité du revenu sont passées de 2,3 milliards à plus de 4 milliards de dollars. Cette majoration est due essentiellement à l'importante augmentation du nombre de prestataires, qui s'expliquerait en grande partie par la détérioration de la situation de l'emploi. De plus, la clientèle du régime de la sécurité du revenu, qui était autrefois constituée principalement de personnes incapables de travailler, est devenue progressivement formée en majorité de personnes aptes au travail. En effet, au début des années 1970, à peine 33 p. cent des ménages aidés par l'État étaient en mesure de travailler, contre 75 p. cent aujourd'hui. Un ménage désigne soit un adulte seul, soit une famille monoparentale, soit un couple avec ou sans enfants.

3.11 Le tableau 1 présente la clientèle adulte de la sécurité du revenu qui recevait l'aide de dernier recours au 31 octobre 1997. Les adultes faisant partie de la catégorie « apte à l'emploi » sont en mesure de travailler tandis que ceux de la catégorie « soutien financier » sont classés ainsi à cause de leur incapacité à pourvoir à leurs besoins primaires.

Tableau 1

Adultes prestataires de la sécurité du revenu,
octobre 1997

Âge des adultes prestataires	Classification des adultes prestataires					
	Apte à l'emploi		Soutien financier		Total	
	N	%	N	%	N	%
Moins de 30 ans	104 209	27%	12 330	11%	116 539	23%
30 - 44 ans	166 481	42%	37 432	33%	203 913	40%
45 - 54 ans	71 439	18%	32 254	29%	103 693	21%
55 ans et plus	49 940	13%	31 114	27%	81 054	16%
Total – en nombre	392 069	100%	113 130	100%	505 199	100%
Total – en pourcentage	78%		22%		100%	

3.12 Cette clientèle n'est toutefois pas statique, c'est-à-dire qu'un grand nombre de personnes sont admises à la sécurité du revenu ou la quittent. Par exemple, en 1996-1997, les entrées et sorties enregistrées à la sécurité du revenu touchent plus de 300 000 adultes.

3.13 Outre le soutien qu'il apporte aux personnes incapables d'assurer leur autonomie financière, le régime vise à améliorer l'employabilité et à favoriser l'intégration à l'emploi, grâce à différentes mesures.

3.14 Dans l'ensemble, les mesures de développement de l'employabilité et d'aide à l'intégration à l'emploi, introduites en 1984, visent un même objectif : permettre aux prestataires de la sécurité du revenu d'accéder à l'autonomie financière ou de la retrouver en intégrant le marché du travail. Les mesures de développement de l'employabilité sont axées sur la formation et la préparation à l'emploi. Par ailleurs, les mesures d'aide à l'intégration à l'emploi permettent aux prestataires qui y participent d'acquérir des méthodes de recherche d'emploi ou de l'expérience au sein du marché du travail. Dans le but d'alléger le texte de ce rapport, nous avons réuni ces deux types de mesures sous l'appellation « mesures d'intégration à l'emploi ».

3.15 En 1996-1997, le ministère a consacré 158 millions de dollars à ces mesures, sans compter son effectif estimé à 1 600 postes (équivalent temps complet). Ces sommes sont toutefois en baisse de 30 p. cent par rapport à 1995-1996.

3.16 Le 25 juin 1997 était sanctionnée la *Loi créant le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail*. Ce nouveau ministère, qui remplace le ministère de la Sécurité du revenu, intégrera à compter d'avril 1998 la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre et une partie de l'effectif du ministère du Développement des ressources humaines du Canada, de manière à regrouper les services offerts, notamment ceux qui se rapportent aux mesures d'intégration à

l'emploi. De plus, durant nos travaux, un projet de loi visant à revoir le régime de la sécurité du revenu a été déposé. Nous avons mené notre mandat de vérification en sachant que cette réorganisation pourrait entraîner d'importantes modifications des mesures d'intégration à l'emploi et de la façon de les administrer. Cependant, à notre avis, les recommandations qui résultent de nos travaux resteront valables, quelle que soit l'approche retenue par le gouvernement en cette matière.

Objectifs et portée de notre vérification

3.17 Notre vérification visait à déterminer si les processus de gestion du ministère permettent d'optimiser le résultat que l'on attend des mesures d'intégration à l'emploi, soit de permettre aux prestataires de la sécurité du revenu d'accéder à l'autonomie financière ou de la retrouver en intégrant le marché du travail. Notre vérification visait également à nous assurer que le rapport annuel 1996-1997 du ministère présentait une reddition de comptes adéquate en la matière.

3.18 Nos travaux de vérification ont été menés dans six directions régionales du réseau Travail-Québec, six centres Travail-Québec ainsi qu'au bureau principal du ministère. Nous avons également examiné 250 dossiers de prestataires aptes au travail recueillis dans les centres visités et exploité les banques de données du ministère contenant tous les dossiers des prestataires aptes au travail des 129 centres Travail-Québec répartis dans les 14 directions régionales. Nous avons surtout examiné les activités de l'année financière terminée le 31 mars 1997 et celles de l'exercice suivant jusqu'en décembre 1997, mais certains commentaires portent sur des situations antérieures.

3.19 Finalement, notre rapport ne vise pas à émettre une opinion globale sur toute la gestion des mesures d'intégration à l'emploi mais à communiquer les principaux éléments qui devraient être améliorés.

Résultats de notre vérification

Orientations et clientèles ciblées

3.20 Même si la majorité des adultes aptes à l'emploi admis à la sécurité du revenu n'en dépendent que moins d'une année, les autres en restent longtemps tributaires. Par exemple, au 31 octobre 1997, la dépendance de 40 p. cent des prestataires aptes à l'emploi durait depuis plus de quatre ans.

3.21 Étant donné le très grand nombre de prestataires aptes au travail qui cherchent à intégrer ou à réintégrer le marché du travail et les ressources limitées pour leur venir en aide, le ministère doit cibler ceux qui risquent le plus de dépendre à long terme de la sécurité du revenu, afin qu'ils reçoivent cette aide le moins longtemps possible.

3.22 Selon les études menées par le ministère, certaines personnes risquent davantage de développer une dépendance au régime. Il s'agit d'individus possédant une ou plusieurs des caractéristiques suivantes : adultes de plus de 30 ans – surtout ceux de 45 ans et plus –, chefs de famille monoparentale, ménages assujettis à la sécurité du revenu depuis plus de deux ans et adultes faiblement scolarisés. Par ailleurs, la plupart des mesures profitent davantage aux participants qui ont plus de 30 ans.

Certaines personnes risquent davantage de développer une dépendance au régime.

3.23 La planification stratégique pour 1997-2000 du ministère ainsi que les attentes définies pour 1996-1997 et 1997-1998 prévoient notamment de mettre l'accent sur les chefs de famille monoparentale et les jeunes de moins de 30 ans, grâce à des interventions particulières.

Chefs de famille monoparentale

3.24 La pauvreté des familles monoparentales au Québec est un problème très grave car environ la moitié d'entre elles dépendent de la sécurité du revenu, même si les chefs de famille monoparentale ne représentent qu'à peu près 22 p. cent des adultes aptes au travail. La priorité accordée à ce groupe de prestataires est donc tout à fait logique, compte tenu des études menées par le ministère. En effet, plus de 50 p. cent de ces bénéficiaires le demeurent pendant huit ans ou plus. Dans l'ensemble, leur taux de sortie – soit le rapport entre le nombre d'adultes qui quittent la sécurité du revenu et le nombre moyen d'adultes inscrits – est le plus faible de tous les groupes de prestataires.

3.25 Toutefois, une large partie de ce groupe n'est pas touchée par les interventions du ministère. En effet, celui-ci estime que 43 p. cent des chefs de famille monoparentale aptes au travail ne sont pas considérés comme disponibles à l'emploi, du moins temporairement, surtout à cause d'un enfant qui ne fréquente pas encore l'école. La participation à une mesure est cependant possible si le prestataire y consent. Dans les régions visitées, le ministère n'offre que peu de mesures à ce groupe pour favoriser le maintien ou le développement de leur employabilité. Malgré tout, quelques prestataires ont pu être aidés de cette façon.

Le ministère devrait investir plus d'effort pour offrir des mesures adaptées aux chefs de famille monoparentale.

3.26 Pourtant, le ministère sait qu'il est d'autant plus difficile de réintégrer le marché du travail que l'on s'en est tenu éloigné longtemps. Par conséquent, il devrait investir plus d'efforts pour offrir des mesures adaptées aux membres de ce groupe, ce qui les aiderait à maintenir ou à développer leur employabilité même pendant la période où ils ne sont pas disponibles.

Jeunes

3.27 En octobre 1997, les jeunes prestataires représentaient 27 p. cent de tous les adultes aptes à l'emploi. Bien que ce groupe montre le plus faible risque de dépendance à long terme, le ministère est conscient que certains facteurs accentuent la possibilité que cet assujettissement perdure, par exemple des problèmes familiaux, le recours prolongé des parents à la sécurité du revenu et le niveau de scolarité.

Il serait peut-être opportun de s'attarder davantage aux jeunes prestataires qui représentent un risque de dépendance plus grand.

3.28 En raison de la priorité qu'il accorde à ce groupe, le ministère investit d'importantes ressources pour aider les jeunes à intégrer le marché du travail et pour contrôler le versement des prestations. C'est ainsi que, entre avril 1996 et octobre 1997, les employés du ministère ont rencontré environ 50 000 jeunes, sélectionnés à partir d'un échantillon aléatoire et non en fonction des risques de dépendance à long terme. Par conséquent, il se peut que le ministère consacre des ressources humaines et financières à des prestataires susceptibles de renoncer rapidement d'eux-mêmes à la sécurité du revenu. Il serait peut-être opportun de s'attarder davantage aux jeunes prestataires qui représentent un risque de dépendance plus grand.

3.29 Nous avons recommandé au ministère

- **de prévoir des mesures adaptées aux chefs de famille monoparentale temporairement non disponibles en raison de la garde d'un enfant, afin de maintenir ou de développer leur employabilité ;**
- **d'examiner l'opportunité de se préoccuper davantage des jeunes prestataires qui risquent le plus de devenir dépendants de la sécurité du revenu afin de rentabiliser ses efforts.**

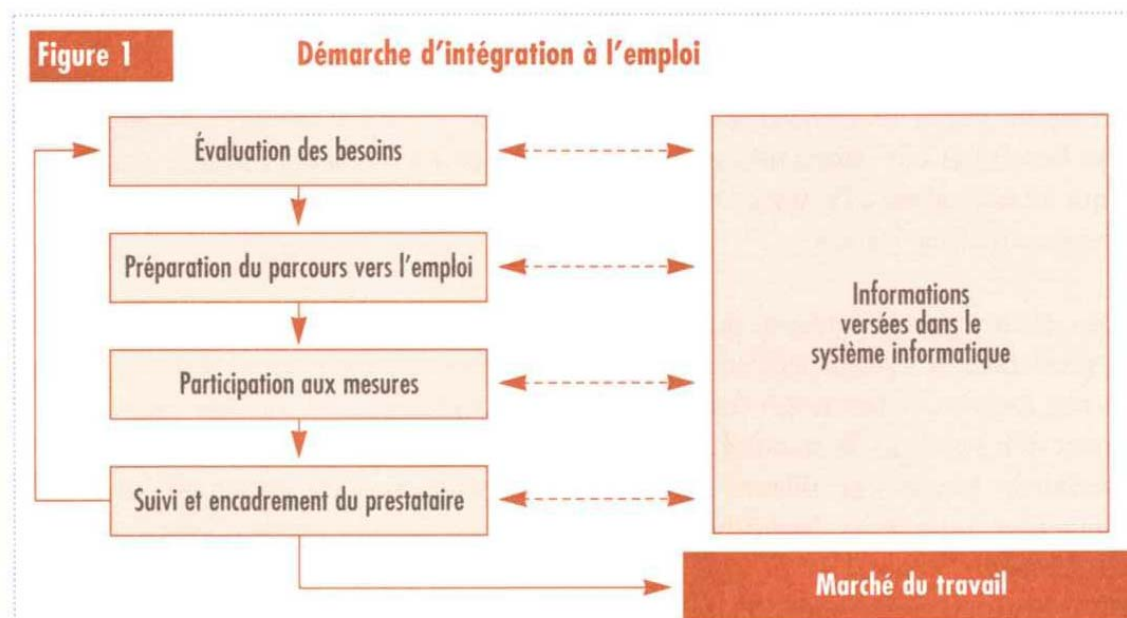
3.30 Commentaires du ministère : « *Tel que mentionné au rapport, les familles monoparentales connaissent des contraintes particulières face à l'intégration à l'emploi et leurs besoins peuvent différer de ceux de l'ensemble de la clientèle apte au travail. Pour mieux répondre aux besoins de ce groupe de prestataires, en collaboration avec les organismes spécialisés, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité a mis en place un cadre expérimental pour élargir les services aux familles monoparentales. Environ 60 projets ont été initiés depuis décembre 1997.*

« *Dans le cadre du projet de loi no 186 sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale, l'institution du parcours individualisé vers l'insertion sociale, la formation et l'intégration à l'emploi pour les clientèles à risque de chômage de longue durée pourront répondre aux recommandations quant au ciblage des clientèles.*

« *Il y est également prévu que les mesures, programmes et services d'aide à l'emploi permettront, entre autres, de trouver de meilleures façons d'aider les personnes à occuper un emploi, ce qui contribuera à l'amélioration de l'efficacité des mesures.* »

Démarche d'intégration à l'emploi

3.31 La démarche d'intégration à l'emploi représente l'ensemble des gestes posés par un prestataire ou à son endroit pour favoriser son autonomie financière et l'accès à un emploi. Les étapes essentielles de cette démarche comprennent l'évaluation complète de ses besoins en corrélation avec l'aide offerte et, par la suite, l'encadrement et le soutien qui lui permettront d'atteindre les objectifs visés par sa participation. Le modèle général d'intervention du ministère, illustré par la figure 1, repose d'ailleurs sur ces étapes.



3.32 Pour l'essentiel de sa démarche, le prestataire est secondé par un agent d'aide socioéconomique spécialisé en intégration à l'emploi (agent) qui relève d'un centre Travail-Québec. Certains agents sont assignés à l'application d'une mesure particulière tandis que d'autres sont chargés d'accompagner le prestataire tout au long de sa démarche d'intégration à l'emploi. Ainsi, plusieurs agents peuvent intervenir à différents moments dans le cheminement d'un prestataire.

3.33 Actuellement, les informations recueillies par le ministère tout au long de cette démarche sont conservées sur divers supports (dossiers matériels et informatiques). Cependant, depuis que le système informatique du ministère a été refondu en 1993, la plupart des informations touchant l'intégration à l'emploi sont enregistrées sur support informatisé. Pour faciliter le travail de l'utilisateur, le ministère a préparé un guide qui présente différentes situations éventuelles, assorties des données à saisir à l'écran.

3.34 Même s'il existe toujours un dossier matériel pour chaque prestataire dans lequel sont versées les pièces justificatives, il est impératif que la saisie et la mise à jour des données sur support informatisé soient faites avec soin, d'autant que le ministère s'en sert pour colliger l'information de gestion et pour évaluer l'efficacité des mesures. On utilise également ces renseignements pour identifier des prestataires pourvus de certaines caractéristiques afin de les faire participer à l'une ou l'autre mesure. De plus, les dossiers matériels sont archivés dès qu'un prestataire a quitté la sécurité du revenu depuis six mois, de sorte que le système informatique devient vite la seule source d'information.

Évaluation des besoins du prestataire

3.35 L'évaluation des besoins du prestataire donne le ton à la démarche d'intégration à l'emploi. Toutes les interventions subséquentes du ministère doivent être adaptées à ces besoins et aux efforts nécessaires pour atteindre les meilleurs résultats possibles quant à l'intégration à l'emploi. Une évaluation bien faite aide le prestataire à participer avec succès à une mesure.

3.36 Pour y parvenir, l'agent doit recueillir des informations relatives à la formation du prestataire et à ses expériences de travail et évaluer ses forces, ses faiblesses et ses intérêts. De plus, il doit verser ces renseignements dans le dossier informatique. Enfin, l'agent doit apprécier la situation générale du prestataire par rapport à l'emploi et au marché du travail. Par ailleurs, comme les caractéristiques du prestataire peuvent changer au cours de sa démarche, l'agent doit tenir ces informations à jour.

3.37 Nous avons examiné 155 dossiers de prestataires adultes capables de participer aux mesures d'aide et disponibles à l'emploi parmi les 250 dossiers sélectionnés. C'est ainsi que nous avons noté certaines lacunes dans l'évaluation des besoins faite par les agents. Par exemple, en comparant le dossier matériel et le dossier informatique du prestataire, celui-ci est incomplet ou inexact dans plus de 62 p. cent des cas. Les erreurs portent surtout sur les expériences de travail et la scolarité des prestataires.

3.38 L'évaluation des besoins du prestataire se limite souvent à la saisie des informations touchant ses expériences sur le marché du travail et sa formation. En effet, près des deux tiers des dossiers examinés ne contenaient aucune information quant aux forces, aux faiblesses ou aux intérêts du prestataire dans sa démarche vers l'intégration à l'emploi. En outre, le traitement informatique des fichiers du ministère révèle que le cas est le même pour 64 p. cent des dossiers de prestataires aptes à participer aux mesures d'aide. Même parmi les dossiers examinés qui contenaient des informations à cet égard, certains n'étaient pas suffisamment étayés. En effet, par exemple, quelques dossiers font état des forces du prestataire mais ils ne mentionnent pas ses intérêts. Au total, près des trois quarts des dossiers examinés ne permettent pas de connaître les forces, les faiblesses et les intérêts des prestataires.

3.39 La dernière phase de l'évaluation des besoins est l'appréciation que fait l'agent de la situation du prestataire par rapport à l'emploi et au marché du travail. À cette fin, le système informatique prévoit une codification graduée selon que le prestataire est apte à rechercher et à intégrer un emploi immédiatement ou, au contraire, selon que l'intégration à l'emploi sera difficile, voire impossible à court ou à moyen terme. Cette codification a pour but de faciliter le choix de la démarche d'intégration à l'emploi la plus appropriée ainsi que les activités susceptibles de répondre aux besoins du prestataire. Dans plus de la moitié des dossiers examinés, l'agent n'avait pas procédé à cette appréciation de la situation du prestataire. Selon des extractions informatiques faites à partir des fichiers du ministère, la proportion reste la même pour tous les prestataires capables d'occuper un emploi.

3.40 Par conséquent, l'évaluation des besoins des prestataires doit être améliorée, tant en ce qui concerne la fiabilité des informations consignées dans le dossier informatique qu'en ce qui a trait à la rigueur de cette tâche. Cette remarque est valable non seulement pour les groupes ciblés par le ministère mais aussi pour l'ensemble des prestataires.

L'évaluation des besoins des prestataires doit être améliorée.

3.41 S'il évalue incorrectement les besoins du prestataire, l'agent a du mal à le conseiller et à le diriger vers une démarche d'intégration à l'emploi réellement adaptée à son cas. À titre d'exemple, une étude du ministère révèle que 9 200 prestataires, invités entre avril 1995 et novembre 1996 à participer à l'une des mesures offertes, ont refusé d'y adhérer pour des motifs jugés valables par les agents. De plus, l'étude laisse entendre que plusieurs de ces personnes étaient réellement empêchées de solliciter un emploi, ce qu'aurait probablement révélé une analyse adéquate de leur situation.

3.42 Le ministère n'a pas défini précisément ses exigences quant à l'information que doit contenir un dossier et ses indications concernant l'évaluation des besoins des prestataires sont souvent vagues. De plus, comme il n'est pas obligatoire de remplir plusieurs champs informatiques, l'agent est fréquemment tenté de les escamoter et de diriger les prestataires vers des mesures, sans recourir aux outils dont il dispose. Si le ministère établissait des normes de qualité applicables à la tenue des dossiers, il serait davantage en mesure d'encadrer les agents et de s'assurer de la qualité de leur travail. Pour l'instant, il n'existe de contrôle de qualité que pour les éléments ayant une incidence sur la prestation versée aux participants.

3.43 Nous avons recommandé au ministère de procéder à l'évaluation complète des besoins des prestataires et de verser toute cette information dans son système informatique.

Parcours vers l'emploi

3.44 Après avoir déterminer les besoins du prestataire, l'agent doit établir avec lui les gestes à poser qui lui permettront d'intégrer ou de réintégrer le marché du travail. Toutes les actions à entreprendre doivent apparaître au dossier, d'une part pour permettre au ministère de savoir en tout temps à quelle étape en est rendu le prestataire dans son cheminement vers l'emploi et, d'autre part, pour être en mesure de s'assurer que les interventions réalisées correspondent à ses besoins.

3.45 Le ministère a instauré un plan d'action pour l'accès à l'emploi qui vise à préciser l'aide et les moyens offerts à un prestataire désireux de travailler. D'une durée variable, ce plan dépend des besoins, de la capacité et des aspirations de chacun. Le prestataire s'engage ainsi à effectuer certaines démarches ou à participer à une mesure, à défaut de quoi une sanction financière peut être appliquée.

Le plan d'action sert surtout à autoriser la participation du prestataire à une mesure.

3.46 Actuellement, le plan d'action sert surtout à autoriser la participation du prestataire à une mesure, en particulier si la mesure en question entraîne la hausse de la prestation versée, notamment pour compenser les coûts associés à cette participation. Dans les dossiers examinés, l'analyse des différents plans d'action n'indique pas si une vue d'ensemble existe et elle ne permet pas de situer les prestataires dans leur cheminement.

3.47 Nous avons recommandé au ministère de verser dans le dossier du prestataire toutes les activités que celui-ci doit suivre pour parvenir au marché du travail afin de pouvoir le situer en tout temps le long de ce parcours.

3.48 *Commentaires du ministère* : « Le projet de loi no 186 sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale prévoit offrir à toute personne ayant besoin d'aide pour l'intégration ou le maintien d'un emploi des services d'accueil, de référence, d'évaluation et d'accompagnement. Dans le cadre du projet de loi no 186, l'institution du parcours individualisé vers l'insertion sociale, la formation et l'intégration à l'emploi pour les clientèles à risque de chômage de longue durée pourront répondre également à cette recommandation.

« La problématique d'utilisation des outils d'évaluation de l'employabilité et du cheminement des clientèles est connue et, en novembre 1997, le comité exécutif du ministère a accepté les recommandations d'un groupe de travail qui consistent à :

- mener une opération de sensibilisation à la qualité des données ;
- proposer une définition ministérielle des données ;
- réviser la définition des codes saisis au système. »

Participation aux mesures

3.49 La participation à une mesure est un moyen privilégié par le ministère pour développer l'employabilité du prestataire et pour favoriser son intégration à l'emploi. Toutefois, le ministère, à cause de ses ressources limitées, ne peut accueillir à la fois que 7 p. cent des adultes aptes à cette participation, de sorte qu'il doit s'assurer de cibler correctement ceux qui sont le plus appelés à en bénéficier. Pour faciliter le travail des agents, le ministère a établi les besoins des prestataires qui correspondent à chaque mesure. Par conséquent, compte tenu des lacunes signalées précédemment relativement à l'évaluation des besoins, il est difficile d'établir la cohérence entre les mesures auxquelles les prestataires ont participé et leur pertinence pour leur intégration à l'emploi. Les exemples suivants, tirés des fichiers du ministère entre le 1^{er} avril 1996 et le 31 octobre 1997, illustrent notre propos.

Il est difficile d'établir la cohérence entre les mesures auxquelles les prestataires ont participé et leur pertinence pour leur intégration à l'emploi.

3.50 La mesure Expérience de travail (EXTRA) a pour but de permettre aux prestataires de développer et de maintenir certains comportements, habiletés et attitudes susceptibles d'accroître leurs chances d'accéder au marché du travail. En 1996-1997, le ministère a investi 19,8 millions de dollars dans cette mesure destinée à des prestataires qui éprouvent des difficultés dans ce domaine.

3.51 En ce qui concerne 57 p. cent des 26 412 participations à EXTRA, il nous a été impossible de vérifier que la situation du prestataire correspondait bien aux critères établis par la mesure. En effet, le dossier informatique de 37 p. cent des participants ne contenait pas l'opinion de l'agent au sujet de leur degré de préparation au marché du travail et, dans 20 p. cent des cas, l'appréciation de l'agent démontrait qu'ils étaient prêts à occuper un emploi.

3.52 Le Programme d'aide à l'intégration à l'emploi (PAIE) s'adresse aux prestataires de la sécurité du revenu qui éprouvent des difficultés particulières à intégrer le marché du travail. Cette mesure a pour but d'aider les personnes qui sont prêtes à occuper un emploi rémunéré. En 1996-1997, le ministère a investi 62,2 millions de dollars dans cette mesure.

3.53 Sur les 8 000 personnes ayant participé à la mesure PAIE, 42 p. cent avaient un dossier informatique qui ne faisait pas état de leur situation par rapport au marché du travail. De plus, l'appréciation de 28 p. cent des participants démontrait qu'ils n'étaient pas prêts à occuper un emploi.

3.54 L'Activité de groupe pour l'intégration par la recherche d'emploi (AGIR) sert à encadrer le participant à la recherche d'un emploi ; elle est dispensée par le personnel du ministère et vise à outiller les prestataires jugés prêts à l'emploi et à les motiver dans leurs démarches individuelles.

3.55 Or, parmi les 50 000 participants à cette activité, seulement un sur quatre était jugé apte à occuper un emploi. Quant aux autres, leur dossier informatique ne contenait pas d'appréciation de leur situation par rapport au marché du travail ou cette appréciation démontrait au contraire qu'ils avaient besoin d'aide pour développer leur aptitude à l'emploi.

3.56 En résumé, l'analyse des fichiers informatiques du ministère révèle que plus de la moitié de tous les participants aux mesures d'intégration à l'emploi n'ont pas fait l'objet d'une appréciation de leur situation par rapport au marché du travail ni d'une évaluation de leurs forces, de leurs faiblesses et de leurs intérêts. Le ministère ne peut donc pas savoir si les participants aux mesures qu'il a instaurées en sont aussi les destinataires prévus.

3.57 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les participants aux mesures qu'il a instaurées sont bien les destinataires ciblés.

3.58 *Commentaires du ministère* : « La cohérence entre le profil d'employabilité inscrit au système informatique et la mesure à laquelle la personne participe ne peut être atteinte dans tous les cas.

« Ainsi, dans la situation où l'individu présente un profil d'employabilité qui exige de la formation supplémentaire et que ce dernier ne souhaite d'aucune façon retourner aux études mais désire plutôt intégrer le marché du travail, une participation à une activité préalable à la recherche d'emploi ou l'obtention d'un emploi avec subvention salariale à l'employeur (PAIE) peuvent lui être offertes.

« Quant à la mesure EXTRA, les objectifs visés comprennent le maintien de l'employabilité, ce qui pourrait justifier que 20 p. cent des participants puissent être prêts à l'emploi.

« Par ailleurs, le ministère vise à obtenir les meilleurs résultats possibles pour la participation aux mesures des prestataires. En effet, le ministère est conscient que la participation à des mesures dites lourdes (mesures désignées) peut entraîner une rétention à l'aide, c'est-à-dire le prolongement de la durée de séjour à la sécurité du revenu pour certaines clientèles. Afin de prévenir cette rétention, le ministère a privilégié la participation à de telles mesures pour les clientèles de plus longue durée (12 mois et plus à l'aide). Le résultat pour 1997-1998 est de 71,3 p. cent des participants aux mesures désignées qui ont 12 mois et plus de présence à l'aide au début de la participation. Quant à la participation des prestataires à certaines activités dites légères, étant donné que ces activités sont de courte durée, elles ne risquent pas de provoquer la rétention à l'aide. Le ministère considère qu'il est également important d'offrir des services au plus grand nombre possible de prestataires aptes au travail.

« Le ministère partage toutefois l'opinion du Vérificateur général à l'effet que la décision prise devrait être étayée au dossier du prestataire. »

Suivi de la démarche d'intégration à l'emploi

3.59 Le suivi et le soutien des participants à une mesure d'intégration à l'emploi sont essentiels au succès de cette démarche. On ne saurait trop insister sur l'importance d'offrir un accompagnement adéquat à ces personnes afin de les aider à surmonter les difficultés et de les épauler dans leur cheminement vers l'emploi. D'ailleurs, le ministère en convient puisqu'il a donné aux agents des directives en ce sens. La nature et le contenu des suivis peuvent être très variables selon l'individu et selon que l'aide est offerte par les agents ou par des partenaires. En effet, dans ce dernier cas, le ministère doit obtenir l'information nécessaire pour pouvoir juger de l'atteinte des objectifs. En outre, le dossier informatique doit faire état de ce suivi.

3.60 Deux objectifs du suivi sont de faire prendre conscience au prestataire qu'il progresse et de l'aider à surmonter les difficultés. Une fois sur deux parmi les dossiers examinés, nous n'avons pas trouvé de preuve qu'un suivi avait été fait, que ce soit pendant la participation à une mesure ou après coup. Même quand les participants sont prioritaires aux yeux du ministère, soit les jeunes et les chefs de famille monoparentale, plusieurs dossiers n'indiquent pas qu'il y a eu suivi. C'est dire que le ministère ne recueille pas toutes les informations qui lui seraient nécessaires sur le cheminement du prestataire vers l'intégration à l'emploi.

Le ministère ne recueille pas toutes les informations qui lui seraient nécessaires sur le cheminement du prestataire vers l'intégration à l'emploi.

3.61 Le suivi a également pour objectif de permettre à l'agent de mieux connaître le prestataire, notamment quant au problème que lui pose son entrée ou son retour sur le marché du travail. Certaines mesures, par exemple « counseling et évaluation », se prêtent particulièrement à ce genre de contact et le ministère y inscrit bon nombre de prestataires. Cependant, le traitement informatique des fichiers du ministère révèle que plus du tiers des prestataires ayant participé à de telles mesures entre le 1^{er} avril 1996 et le 31 octobre 1997 n'avaient pas fait l'objet d'une mise à jour des besoins, même plusieurs mois après la fin de la participation.

3.62 Selon les informations recueillies, l'agent ne procède pas toujours au suivi ou encore le partenaire ne fait pas parvenir l'information comme il se devrait. D'ailleurs, dans 70 p. cent des dossiers examinés, le ministère n'obtient pas cette information ou elle est incomplète. En outre, les prestataires jugés prêts à l'emploi ne sont pas soumis à une démarche de suivi structurée, ce qu'une étude récente du ministère confirme. En effet, les personnes qui ont terminé leur participation à la mesure AGIR manquent de soutien de la part des agents.

3.63 Le ministère se prive ainsi d'informations essentielles sur l'évolution de la situation des prestataires et il compromet la poursuite de sa démarche.

3.64 Nous avons recommandé au ministère

- d'améliorer le suivi des prestataires et de s'assurer que l'agent verse la documentation qui s'y rapporte dans son système informatique ;
- d'obtenir de ses partenaires toute l'information qui lui est nécessaire.

3.65 Commentaires du ministère : « Dans le cas du suivi des démarches des prestataires vers l'emploi, vu le grand nombre de prestataires ayant participé à AGIR, la plupart des régions ont procédé, au cours des derniers mois, à la mise en place d'activités de suivi structuré des démarches de recherche d'emploi.

« En mars 1998, 2 500 individus étaient inscrits dans un tel processus.

« Une intégration des façons de faire en ce domaine et le développement d'outils faisaient partie des projets au ministère pour 1998-1999.

« Tel que précisé précédemment, le projet de loi no 186 sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale prévoit offrir à toute personne ayant besoin d'aide pour l'intégration ou le maintien d'un emploi des services d'accueil, de référence, d'évaluation et d'accompagnement. »

Efficacité des mesures d'intégration à l'emploi

3.66 Comme le ministère investit des ressources importantes dans l'intégration à l'emploi des prestataires de la sécurité du revenu, il doit connaître les résultats de ses mesures afin d'en augmenter l'efficacité, s'il y a lieu. À ce jour, le ministère a d'ailleurs mené de nombreuses études à ce sujet.

3.67 Ces études tendent à démontrer que la plupart des mesures aident les prestataires à renoncer à la sécurité du revenu ou, à tout le moins, à intégrer le marché du travail. En effet, la comparaison entre un groupe de participants à ces mesures et un groupe-témoin indique un léger avantage pour les premiers.

Les mesures du ministère ont certains effets fâcheux qui neutralisent une partie des conséquences positives obtenues en matière d'intégration à l'emploi.

3.68 Cependant, on note également certains effets négatifs, tant pour les participants que pour le ministère. Par exemple, après avoir participé à une ou plusieurs mesures, le prestataire toujours sans emploi se sent découragé. D'un autre côté, la participation à une mesure peut prolonger la dépendance de la sécurité du revenu, ce qui n'est pas un avantage pour la personne déjà prête à occuper un emploi. Enfin, un certain nombre d'emplois subventionnés par le ministère remplacent parfois des emplois existants ou qui auraient été créés de toute façon.

3.69 Les mesures du ministère ont donc certains effets fâcheux qui neutralisent une partie des conséquences positives obtenues en matière d'intégration à l'emploi.

3.70 Selon nous, le ministère pourrait minimiser les effets négatifs de ses mesures en modifiant ses méthodes, par exemple en accordant la priorité aux prestataires qui risquent davantage de devenir dépendants de la sécurité du revenu. Il pourrait ainsi réviser la démarche d'intégration à l'emploi, en mettant l'accent sur l'évaluation des besoins du prestataire et le choix des mesures destinées à les combler, en planifiant les étapes à franchir et, enfin, en assurant l'encadrement et le suivi de chaque participant.

Reddition de comptes

3.71 Le rapport annuel est l'instrument par excellence par lequel un ministère peut rendre compte à l'Assemblée nationale de ses activités, des ressources investies et des effets obtenus. Par conséquent, ce document doit véhiculer une information qui permette de prendre des décisions éclairées et adaptées à la situation.

3.72 Dans son rapport annuel pour l'exercice financier 1996-1997, le ministère présente bien les grandes orientations qu'il s'est données, mais sans les assortir d'objectifs précis et quantifiables qui permettraient d'évaluer les résultats en matière d'intégration à l'emploi.

3.73 Par ailleurs, le ministère décrit chaque mesure d'intégration ainsi que la clientèle visée mais, encore une fois, sans objectifs mesurables qui permettraient d'évaluer l'atteinte des résultats. Le plus souvent, l'information donnée est limitée au nombre de participants ainsi qu'aux sommes dépensées. Pourtant, les évaluations régulières du ministère l'alimentent en données et en résultats de toute sorte quant aux effets des mesures.

3.74 Nous avons recommandé au ministère de rendre compte de façon plus complète des effets de ses mesures d'intégration à l'emploi.

3.75 *Commentaires du ministère* : « Dans son rapport annuel, le ministère verra à préciser les objectifs et résultats atteints en fonction des orientations en matière d'intégration à l'emploi des prestataires. »

