

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale est responsable de la promotion de l'emploi, du développement de la main-d'œuvre et de l'amélioration du fonctionnement du marché du travail. Le soutien financier aux personnes démunies ainsi que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale font également partie de ses responsabilités.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, il administre également le Régime québécois d'assurance parentale qui soutient financièrement les nouveaux parents.

L'Emploi

Nature des plaintes

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Emploi						
En examen au 1 ^{er} avril 2007	Reçues	Examinées*				En examen au 31 mars 2008
		Réorientées	Interrompues	Non fondées	Fondées	
7	103	2	44	41	3	7

* Sont exclues les demandes d'assistance et les demandes de services non complétées par le citoyen.

Durant l'exercice 2007-2008, le Protecteur du citoyen a examiné diverses plaintes relatives aux services fournis en matière d'emploi. Il ressort de cette analyse que les plaintes fondées visent la mesure Supplément de retour au travail. Ces plaintes sont examinées à la section « Suivi et actions du Protecteur ».

État de la situation

Des perspectives favorables

Emploi-Québec prévoit que 680 000 emplois seront à combler au Québec d'ici 2010⁴. De ce nombre, 240 000 seront de nouveaux emplois alors que 440 000 deviendront disponibles par suite des départs à la retraite. Environ 120 métiers ou professions offrent des perspectives favorables.

⁴ Le marché du travail au Québec, Perspectives professionnelles 2006-2010, Emploi-Québec, juin 2007.

Les données de 2007 sur l'emploi indiquent que le taux de chômage est actuellement à un niveau très bas. Le marché du travail est très dynamique au Québec et les opportunités d'emploi se multiplient, fournissant de nouvelles occasions aux personnes sans emploi de se faire valoir et de contribuer au développement de l'économie.

Suivi et actions du Protecteur

Le supplément de retour au travail

Ce supplément consiste en un montant de 500\$ (en un seul versement) accordé dans le but d'aider et d'encourager les prestataires qui intègrent ou retournent sur le marché du travail. La procédure pour obtenir ce supplément est cependant inutilement lourde. En effet, les conditions requises pour son obtention sont strictes et varient d'une région à l'autre. Parmi ces conditions, certaines causent souvent problème :

- la demande doit être déposée dans les 30 jours du début du travail ;
- l'emploi doit être à temps plein et comporter au moins 30 heures par semaine ;
- l'emploi à temps plein ne doit pas résulter de la conversion d'un emploi à temps partiel avec le même employeur ;
- l'emploi doit être d'une durée raisonnable, soit de 14 à 18 semaines consécutives, en lien avec les particularités du marché du travail de chaque région ;
- l'emploi ne doit pas découler de la prolongation d'un emploi qui était d'une durée prévue inférieure à 14 semaines ;
- le revenu doit être équivalent ou supérieur au salaire minimum.

Les personnes qui essuient un refus à la suite d'une demande de supplément de retour au travail peuvent demander une révision administrative auprès du Ministère. La décision rendue est finale et ne peut être contestée auprès du Tribunal administratif du Québec. Le Protecteur du citoyen, dans les circonstances, devient le recours ultime.

Voici trois situations, traitées en cours d'année, qui démontrent que bien que certaines décisions en révision soient conformes au guide des mesures et services d'emploi, elles peuvent être néanmoins déraisonnables compte tenu de la finalité de la mesure.

Temps partiel ou temps plein?

Le 5 février 2007, la citoyenne obtient un emploi à l'essai, à temps partiel. Son agente d'aide sociale l'informe qu'elle devra déposer sa demande de supplément de retour au travail lorsque son emploi sera à temps plein. Au début du mois de mars, elle obtient un poste de 20 à 25 heures par semaine. Dans les faits cependant, elle effectue plus de 30 heures par semaine. Elle dépose donc sa demande le 28 mars, conformément aux directives de son agente, se croyant à l'intérieur du délai de 30 jours.

Sa demande est rejetée au motif que son emploi n'est pas d'une durée de 30 heures par semaine et que son revenu de base est inférieur au salaire minimum. Le directeur du Centre local d'emploi confirme ce refus malgré les bordereaux de paie indiquant des revenus supérieurs au salaire minimum et un horaire de travail de plus de 30 heures par semaine. Nouveau refus lors du réexamen administratif, au motif cette fois que le dépôt de la demande de supplément ne respecte pas le délai de 30 jours civils après le début de l'emploi. La citoyenne contacte alors le Protecteur du citoyen.

Ce dernier s'adresse au Ministère; il souligne que l'horaire de la citoyenne est devenu à temps plein à l'intérieur de 30 jours et que l'information transmise par l'agente pouvait conduire à une compréhension erronée des conditions d'admissibilité à la mesure. L'objectif de la mesure n'est-il pas d'aider les prestataires dans leurs efforts pour retrouver leur autonomie?

La citoyenne, qui occupe toujours son emploi, a finalement reçu le supplément de 500\$.

Le critère des 14 semaines consécutives

En janvier 2006, une prestataire obtient un emploi dans une garderie, à titre de remplaçante. Elle fait sa demande de supplément de retour au travail en mars de la même année. Il faudra toutefois attendre une année avant que le Centre local d'emploi accepte de traiter sa demande, qui sera refusée. La dame n'avait pas travaillé pendant une période de 14 semaines consécutives.

Dans les faits, toutefois, la citoyenne a travaillé 24 semaines, avec un arrêt d'une semaine après une période initiale de 10 semaines. Elle explique que cet arrêt était hors de son contrôle puisque le remplacement qu'elle effectuait avait alors pris fin. En avril 2007, à la suite du réexamen administratif, sa demande est à nouveau refusée pour le même motif.

Donnant suite à la plainte reçue, le Protecteur du citoyen fait valoir au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale que l'application stricte de cette mesure ne concorde pas avec les objectifs qu'elle vise, qui sont d'encourager et d'appuyer le retour au travail. La citoyenne n'est plus prestataire depuis janvier 2006 et travaille toujours dans une garderie. Le supplément de retour au travail lui a finalement été versé à l'été 2007.

Prolongation du contrat de travail initial

Après avoir bénéficié d'aide sociale pendant quelques années, une prestataire retourne sur le marché du travail en mai 2007. Elle obtient un emploi dans la fonction publique et son contrat initial est de 17 semaines, pendant lesquelles elle reçoit une formation. Si les budgets le permettent, son contrat sera par la suite renouvelé. Son contrat est effectivement prolongé jusqu'en février 2008.

Sa demande de supplément pour le retour au travail est refusée en première instance, et lors du réexamen administratif. En effet, bien qu'elle travaille à Montréal, la citoyenne habite Longueuil. Dans ce cas, ce sont les critères propres à la Montérégie qui s'appliquent : l'emploi doit être d'une durée de 18 semaines consécutives. Le fait que son contrat soit prolongé n'y change rien. Seule la durée du contrat initial est considérée.

Devant ces refus, madame s'adresse au Protecteur du citoyen qui, après analyse du dossier, intervient auprès du Ministère. Il est d'avis qu'un autre angle d'analyse s'impose. D'une part, l'emploi de la plaignante est à Montréal, où le critère est de 14 semaines. D'autre part, à la fin du mois de janvier 2008, la citoyenne aura cumulé 39 semaines consécutives de travail. Pourquoi exclure les semaines prévues dans la prolongation d'un emploi? D'autant plus que la durée de son travail est indépendante de sa volonté.

Soulignons ici que, selon une étude du Secrétariat du Conseil du trésor⁵, les employés occasionnels représentent 18 % de l'effectif de la fonction publique du Québec. Les auteurs de l'étude relèvent que : «[...] certains employés demeurent toute leur carrière sous ce statut, soit par le renouvellement de leur poste d'occasionnel, soit par la succession de différents postes d'occasionnels.» Exclure la prolongation d'un contrat initial aux fins du calcul des semaines de travail revient donc à exclure les personnes détenant le statut d'occasionnel. La citoyenne a donc reçu le supplément, auquel elle avait droit, en septembre 2007.

Pour améliorer le traitement de ces dossiers, le Protecteur du citoyen a recommandé au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale de revoir les critères d'admissibilité au supplément de retour au travail. Notons que 60,9 % des demandes de réexamen administratif adressées au Ministère en 2006-2007 portent sur cette mesure.

Commentaires du Ministère

Voici les commentaires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, transmis par son sous-ministre :

«Vous mentionniez les difficultés qu'éprouvent certains citoyens à obtenir le supplément de retour au travail en raison de la lourdeur de la procédure à suivre. Nous sommes conscients qu'il s'agit d'une mesure importante pour favoriser et faciliter la réintégration d'un plus grand nombre de demandeurs au marché de l'emploi. Je peux vous

⁵ L'effectif de la fonction publique du Québec 2005-2006, Secrétariat du Conseil du trésor.

assurer que l'allègement des processus administratifs fait partie des priorités du Ministère et que le supplément de retour au travail retient notre attention en vue d'en simplifier l'application.»

Les programmes d'aide financière

La Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007, introduit deux programmes d'aide financière de dernier recours : le Programme d'aide sociale et le Programme de solidarité sociale. Le Programme d'aide sociale vise à accorder une aide financière de dernier recours aux personnes qui ne présentent pas de contraintes sévères à l'emploi. Quant au Programme de solidarité sociale, il accorde une aide financière de dernier recours aux personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi. S'il s'agit d'une famille composée de deux adultes, il suffit qu'un seul adulte démontre qu'il présente des contraintes sévères à l'emploi pour être admissible.

Nature des plaintes

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Solidarité sociale						
En examen au 1 ^{er} avril 2007	Reçues	Examinées*				En examen au 31 mars 2008
		Réorientées	Interrompues	Non fondées	Fondées	
47	997	9	374	361	32	54

* Sont exclues les demandes d'assistance et les demandes de services non complétées par le citoyen.

État de la situation

La complexité et la difficulté de traitement des dossiers augmentent

Tout comme celle du Ministère, la principale clientèle du Protecteur du citoyen dans ce secteur s'alourdit.

Plusieurs plaintes visent l'admissibilité aux Programmes d'aide financière, notamment au Programme de solidarité sociale, dans la gestion duquel les incapacités physiques et psychologiques ne sont pas toujours reconnues d'emblée par le Ministère.

Les citoyens dénoncent également l'insuffisance des montants versés. Notons que les prestataires du Programme d'aide sociale n'ont pas bénéficié d'une pleine indexation de leurs prestations depuis 2005. Cette situation préoccupe le Protecteur du citoyen car plusieurs hausses tarifaires pour des besoins essentiels, dont l'électricité et le transport, sont venues éroder le pouvoir d'achat des personnes dont la qualité de vie est déjà minimale.

À cet égard, le gouvernement a fait le choix d'investir dans des programmes visant à aider les prestataires à retourner sur le marché du travail. La publication du *Pacte pour l'emploi* en mars 2008 témoigne de cette volonté d'aider un grand nombre de citoyens à acquérir les compétences nécessaires pour occuper un emploi. Cela dit, pour plusieurs personnes, l'accès à ces mesures ne sera pas immédiat alors que le coût de la vie continue d'augmenter. À notre avis, le Ministère doit poursuivre sa réflexion sur ce problème.

Suivi et actions du Protecteur

Il arrive que l'action du Protecteur du citoyen résulte de la nécessité de venir en aide à une personne en détresse, sans que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale n'ait commis d'erreur. La situation suivante en est un bon exemple.

Une vie de misère

En 1991, à l'âge de 18 ans, une jeune fille quitte sa famille pour aller vivre avec un compagnon. L'homme s'avère rapidement possessif et manipulateur. Après la naissance d'un enfant et trois ans de vie commune, elle fuit la violence de ce conjoint et emmène avec elle l'enfant.

La citoyenne se réfugie alors chez des amis où elle fait la connaissance d'un jeune homme souffrant d'épilepsie et d'une paralysie partielle. En 1995, elle emménage avec ce dernier dans un appartement. Ils se marient et ont quatre autres enfants. Le ménage vit d'aide sociale. En 2005, le conjoint est subitement atteint de la «bactérie mangeuse de chair» et décède.

Ainsi, quelques mois plus tard, les enfants se confient à leur mère et racontent les abus sexuels dont ils ont été victimes de la part du défunt. Psychologiquement, c'est la dérive. Financièrement aussi car la prestation d'aide sociale est passée de 1211\$ (deux adultes) à 680\$ (un seul adulte). C'est bien peu pour une famille monoparentale comptant cinq enfants âgés respectivement de 10, 8, 7, 5 et 2 ans.

La Direction de la protection de la jeunesse (DPJ) intervient et trois des enfants sont placés en foyer d'accueil. Madame commence aussi à avoir des problèmes de santé. Elle souffre d'une maladie dégénérative qui affecte ses capacités psychomotrices. Elle est dépressive et fait un séjour à l'hôpital.

Le Protecteur du citoyen est intervenu pour aviser le Ministère de la situation particulière de cette citoyenne qui, dans l'état où elle se trouvait, n'avait pas entrepris de démarche pour obtenir la prestation à laquelle elle avait droit. Preuves médicales à l'appui, le Protecteur du citoyen lui a obtenu une prestation plus élevée, soit celle prévue au Programme de solidarité sociale qui s'élève à 870 \$ par mois.

Les erreurs reliées au traitement informatique

Il arrive également qu'une erreur informatique ait des conséquences imprévues et pénalise les citoyens. Le cas qui suit en est un exemple :

Erreur de lien

Une citoyenne reçoit une lettre du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale l'informant que, selon les renseignements obtenus du Directeur de l'état civil, elle est mariée. Or, madame est célibataire, ce qui modifie le montant de la prestation. Elle s'empresse alors de faire une déclaration assermentée réfutant cette allégation. Ce n'est pas suffisant. On lui demande également une attestation de célibat délivrée par le Directeur de l'état civil, au coût de 20 \$.

Après enquête, le Protecteur du citoyen constate que les échanges électroniques avec le Directeur de l'état civil ont dévoilé qu'il existe une dame du même nom, née la même date que la plaignante qui, elle, est effectivement mariée. Bien que l'ensemble de ses prénoms contienne celui de « Marie » – comme plusieurs femmes au Québec – ce n'est pas son prénom usuel.

À la demande du Protecteur du citoyen, le Ministère a lui-même fait les vérifications auprès du Directeur de l'état civil. Il s'agissait bien d'une autre personne. Poussant plus loin son intervention, le Protecteur du citoyen a de plus recommandé que le système informatique soit modifié afin d'inclure suffisamment d'espace dans les champs « nom » et « prénom » pour y inscrire toutes les données telles que, par exemple, « Marie-Marthe » pour un prénom et non simplement « Marie » ; « Côté-Tremblay » pour un nom de famille, et non simplement « Côté ». Cette modification permettrait de mieux identifier les personnes, diminuant d'autant les risques d'erreur.

Le Ministère a procédé aux modifications du système informatique à l'automne 2007.

Gain
COLLECTIF

Commentaires du Ministère

Voici les commentaires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, transmis par son sous-ministre :

«En ce qui concerne les montants versés par les Programmes d'aide financière, vous faisiez état de l'indexation partielle des prestations d'aide sociale depuis 2005. Bien que nous reconnaissons qu'il y a encore place pour de l'amélioration à ce chapitre, rappelons que le revenu disponible des familles prestataires avec enfants s'est nettement amélioré entre 2003 et 2008, ce qui se traduit dans la réalité par une croissance de leur revenu supérieure à celle du coût de la vie.»

L'assurance parentale

Le Régime québécois d'assurance parentale prévoit le versement de prestations à toutes les travailleuses et tous les travailleurs admissibles – salariés et autonomes – qui prennent un congé de maternité, un congé de paternité, un congé parental ou un congé d'adoption.

Nature des plaintes

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Assurance parentale						
En examen au 1 ^{er} avril 2007	Reçues	Examinées*				En examen au 31 mars 2008
		Réorientées	Interrompues	Non fondées	Fondées	
5	53	1	18	26	5	3

* Sont exclues les demandes d'assistance et les demandes de services non complétées par le citoyen.

Le nombre de plaintes adressées au Protecteur du citoyen est en diminution constante depuis l'implantation du nouveau régime en janvier 2006. Le Ministère a mis les efforts nécessaires pour parer aux difficultés constatées par le Protecteur du citoyen durant les premiers mois, tels l'accessibilité aux services et les délais de traitement des demandes.

Les plaintes reçues cette année s'avèrent toutefois plus complexes à examiner et portent souvent sur des aspects spécifiques à ce programme, soit la période de référence de 52 semaines ou de 104 semaines, le calcul du revenu hebdomadaire moyen sur 26 ou 16 semaines, les événements concomitants ou l'assurance salaire et le revenu assurable.

État de la situation

Modification au règlement d'application

Le dossier de l'équité salariale a permis à plusieurs femmes d'obtenir finalement un salaire égal à celui des hommes pour le même emploi. Cette amélioration de leurs conditions de travail a cependant des conséquences au regard du régime d'assurance parentale. En effet, dans bien des cas, ces femmes ont reçu un ajustement à la hausse de leur salaire pour le passé. Si ce montant rétroactif est perçu pendant leur congé parental, leur prestation hebdomadaire s'en trouve diminuée ou même annulée pour la semaine, conformément au Règlement d'application de la Loi sur l'assurance parentale.

La comptabilisation des revenus pendant une période de prestation est une norme acceptable la plupart du temps et plusieurs textes réglementaires la prévoient. Cependant, le fait de tenir compte de revenus qui auraient dû être versés pour une période antérieure aux prestations entraîne une situation inéquitable qui mérite d'autant plus d'être corrigée que l'on parle d'équité salariale.

Gain
COLLECTIF

Interpellé, le Protecteur du citoyen s'est enquis de la volonté du Ministère de régler ce dossier de façon équitable. En juin 2007, le Protecteur du citoyen était avisé du dépôt d'un projet de règlement prévoyant l'exclusion des augmentations rétroactives de salaire du calcul de la prestation. Le projet a été adopté et l'exclusion est en vigueur depuis le 18 octobre 2007⁶.

Suivi et actions du Protecteur

Le calcul des prestations d'assurance parentale

Certaines femmes dont la grossesse est à risque doivent cesser de travailler et recourir au régime d'assurance salaire prévu dans leur contrat de travail. Or, selon la Loi sur l'assurance parentale, les indemnités de remplacement du revenu versées par l'employeur, ou dont il contrôle les paramètres, constituent un revenu assurable. C'est donc sur ce revenu réduit que sont calculées les prestations d'assurance parentale.

De l'avis du Protecteur du citoyen, cette façon de comptabiliser les revenus ne concorde pas avec les caractéristiques du nouveau Régime québécois d'assurance parentale telles qu'elles ont été décrites lors de son implantation : un programme plus généreux, plus souple et plus accessible. En mars 2007, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale nous informait de la création d'un comité pour étudier la problématique générale liée à la baisse de revenu pendant la période de référence.

Le Protecteur du citoyen a effectué le suivi de ce dossier au cours de l'exercice 2007-2008. Il a été informé qu'un mémoire a été présenté au conseil de direction du Ministère en octobre 2007. On y soulignait la nécessité d'apporter à nouveau des modifications au Règlement d'application de la Loi sur l'assurance parentale.

⁶ Règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi sur l'assurance parentale, D. 841-2007 du 26 septembre 2007 [2007, G.O. 2, 3951].

L'exemple relaté ci-dessous met bien en lumière les limites de la réglementation actuelle à l'égard de la comptabilisation de tous les revenus de travail.

Quand comptabiliser des revenus de travail devient un véritable problème

Alors qu'elle reçoit des prestations parentales pour son deuxième enfant, une travailleuse apprend qu'elle est à nouveau enceinte. Comme il s'agit de grossesses consécutives, elle répond à une première condition (article 31.1 du Règlement). Éducatrice spécialisée, elle cumule deux emplois, un à la Commission scolaire, l'autre dans un centre de réadaptation pour enfants. La deuxième situation visée est celle des femmes qui occupent plus d'un emploi (article 31.2 du Règlement).

Il existe des dispositions réglementaires spéciales pour traiter ce type de dossier. Ainsi, dans le cas de grossesses consécutives, le montant de la prestation parentale est le même que celui accordé pour la grossesse antérieure, à certaines conditions cependant.

En effet, pour bénéficier de cet assouplissement réglementaire, il faut avoir reçu des prestations pour la grossesse antérieure. Une autre condition pose souvent problème, c'est qu'il faut avoir été dans l'impossibilité de gagner un revenu assurable pendant plus de 15 semaines durant la période de référence (celle qui sert au calcul de la prestation). La citoyenne ayant exercé pendant plus de 15 semaines l'un de ses emplois durant cette période (elle était en retrait préventif pour l'autre emploi), l'assouplissement réglementaire prévu ne peut donc s'appliquer.

L'autre assouplissement prévu au règlement concerne les femmes qui occupent plus d'un emploi et qui bénéficient d'un retrait préventif pour l'un d'eux⁷. Afin de ne pas les pénaliser, le règlement permet de créer une nouvelle période de référence pour tenir compte du revenu total habituellement gagné même si la travailleuse n'occupait qu'un seul emploi pendant la période de référence (52 semaines cette fois). La condition requise est d'avoir reçu un revenu pendant le retrait préventif (pour l'autre emploi).

Ici encore, la citoyenne ne peut bénéficier de l'assouplissement réglementaire. Durant cette période, elle était en retrait préventif de ses deux emplois, ses employeurs n'ayant pas réussi à la relocaliser dans son milieu de travail. De toute façon, la nature de son travail est telle que les risques sont présents quel que soit le lieu de travail. Comme elle recevait des prestations du Régime québécois d'assurance parentale durant la période qui s'étend du 1^{er} avril 2006 au 1^{er} avril 2007, c'est plutôt l'article 32 du Règlement qui s'est appliqué. Cet article prévoit une prolongation de la période de référence. Malgré cette prolongation, sa prestation (250 \$ par semaine) est calculée à partir d'un seul revenu.

La citoyenne conteste le fait qu'elle ne peut bénéficier d'aucun des assouplissements prévus au Règlement bien que sa situation corresponde aux exceptions identifiées par le législateur. Dans un cas elle a trop travaillé, dans l'autre pas assez. Malgré ses efforts, elle est pénalisée.

7 Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du sous-ministre dans ce dossier.

Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'une modification réglementaire est requise pour permettre à cette citoyenne – et à celles qui se retrouveraient en situation comparable – de recevoir une prestation parentale calculée sur tous ses revenus de travail. Une telle modification serait en accord avec l'esprit de la Loi sur l'assurance parentale. Le dossier demeure à l'étude.

Commentaires du Ministère

Voici les commentaires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, transmis par son sous-ministre :

« En ce qui a trait au Régime québécois d'assurance parentale, vous constatiez avec satisfaction que le nombre de plaintes est en constante diminution. De plus, vous précisiez qu'un amendement au Règlement d'application a permis d'exclure, du calcul de la prestation, les montants rétroactifs accordés dans le cadre de l'équité salariale.

Toutefois, vous souligniez que certaines difficultés persistent concernant le calcul des prestations parentales, plus particulièrement lorsque des indemnités de remplacement de revenu sont versées par l'employeur et que survient une baisse de revenus durant la période de référence. Permettez-moi ici de vous assurer à nouveau que le Ministère s'emploie actuellement à trouver une solution qui éviterait de pénaliser indûment les demandeurs tout en respectant la finalité du régime. »