

R-03-2001

**Stratégies intégrées d'insertion en emploi
de personnes vivant en logement social :
Analyse d'expériences nord-américaines
et françaises – Rapport synthèse**

par Barbara Pfister, sous la direction de Marie
Bouchard, Winnie Frohn et Richard Morin

octobre 2001

Composition de l'équipe de recherche :

Assistants de recherche :

Barbara Pfister, maîtrise en études du développement (Suisse) et maîtrise en études urbaines (INRS-UQAM)

Michel Rochefort, doctorat en études urbaines (INRS-UQAM)

Joanie Rollin, maîtrise en études urbaines (INRS-UQAM)

Professeurs responsables :

Marie Bouchard, département d'organisation et ressources humaines, UQAM

Winnie Frohn, département d'études urbaines et touristiques, UQAM

Richard Morin, département d'études urbaines et touristiques, UQAM

Partenaires du milieu :

Nicole Forget-Bashonga, Cuisine collective d'Hochelaga-Maisonneuve

Jean-François Gilker, GRT Bâtir son quartier

Jean-Pierre Racette, SHAPEM

Céline Vézina, CDEST

Avant-propos

Ce rapport est issu d'une recherche intitulée *Stratégies intégrées d'insertion résidentielle et professionnelle: analyse d'expériences nord-américaines et européennes*, menée à la demande et avec la collaboration de Nicole Forget-Bashonga de la Cuisine collective d'Hochelaga-Maisonneuve et du Conseil pour le développement local et communautaire d'Hochelaga-Maisonneuve, de Jean-François Gilker du GRT Bâtir son quartier, de Jean-Pierre Racette de la Société d'habitation populaire de l'Est de Montréal (SHAPEM) et de Céline Vézina de la Corporation de développement de l'Est (CDEST). À l'occasion, se sont aussi joints aux discussions, Patrice Rodriguez, consultant en économie sociale, Adrien Sansregret de l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM) et Vincent van Schendel de l'ARUC-Économie sociale.

Le projet de recherche a obtenu, à l'origine, l'appui technique de Vincent van Schendel, alors aux Services aux collectivités de l'UQAM, et une recommandation favorable du Comité des services aux collectivités (CSAC) auprès du Comité d'aide financière aux chercheurs-chercheurs (CAFACC) de l'UQAM.

Ce dernier a jugé favorablement le projet et lui a octroyé une subvention dans le cadre du Programme d'aide financière à la recherche à la création (PAFARC) de l'UQAM - Volet 2: Recherche dans le cadre des services aux collectivités.

Ce projet de recherche a également été accrédité par le CAP-Logement communautaire de l'Alliance de Recherche Universités-Communautés (ARUC) - Économie sociale.

Nous tenons enfin à souligner l'aimable collaboration de Madame Barbara Maass, bibliothécaire à la Société d'habitation du Québec, à Montréal, ainsi que des personnes que nous avons rencontrées à titre d'informateurs-clés et dont les noms sont mentionnés à la section 1 du présent rapport.

Sommaire

INTRODUCTION	1
1. Méthodologie.....	3
2. Les types de programmes.....	6
2.1 <i>Le lien au logement</i>	<i>7</i>
2.2 <i>Les activités mises sur pied.....</i>	<i>9</i>
3. Les montages financiers et institutionnels.....	11
3.1 <i>Les promoteurs des programmes et projets.....</i>	<i>11</i>
3.2 <i>Les partenaires financiers.....</i>	<i>12</i>
3.3 <i>Partenariat et gouvernance</i>	<i>16</i>
4. La participation	16
4.1 <i>Comment joindre et retenir la clientèle ?</i>	<i>16</i>
4.2 <i>Public ciblé et atteint</i>	<i>21</i>
4.3 <i>Encadrement des activités et des participants.....</i>	<i>23</i>
5. Les impacts des programmes et projets	25
6. L'évaluation des programmes et projets.....	27
CONCLUSION	29
ANNEXE : GRILLE D'ANALYSE.....	32

Introduction

Le présent rapport offre une vision synthétique des enseignements tirés de l'analyse de quelque vingt-cinq programmes ou projets nord-américains (États-Unis, Canada et Québec) et français visant l'insertion en emploi de personnes occupant des logements sociaux. Nous avons concentré notre attention sur les programmes/projets centrés sur les mécanismes d'amélioration de l'employabilité et de création d'emplois destinés aux individus vivant en logements sociaux, que ceux-ci soient publics, communautaires ou privés sans but lucratif. Les mécanismes en question prennent différentes formes qui vont du travail psychosocial sur l'estime de soi, aux stages en entreprises, en passant par l'éducation de base (alphabétisation, par ex.), l'acquisition de compétences sociales nécessaires à un retour à l'emploi et le développement de services de proximité ou de petites entreprises.

Il faut souligner que nous avons délibérément laissé de côté tous les programmes, et ils sont nombreux ceux qui proposent des démarches de développement culturel au sein des logements sociaux (développement de l'expressivité par l'écrit, la peinture, etc.). En effet, ces initiatives, qui certes peuvent aller dans le sens de l'amélioration de l'employabilité des individus, mais constituent davantage des instruments d'intervention psychosociale proprement dite, nous auraient forcés à embrasser un champ d'analyse trop vaste et auraient risqué de disperser notre attention sur des projets, somme toute, difficilement comparables entre eux.

Pour revenir aux programmes/projets effectivement analysés, il est intéressant de noter que les différences, en termes d'intervention, entre les divers pays étudiés sont nombreuses. Néanmoins, les principales distinctions résident dans :

- le niveau d'intervention : au Canada et au Québec, les programmes/projets sont développés au niveau local, à l'échelle d'une coopérative d'habitation, d'un quartier ou d'une ville, à l'exception du *Self-Sufficiency Project* canadien anglais et du *Projet de programme d'autosuffisance familiale* québécois ; aux États-Unis et en France, les programmes/projets sont le plus souvent élaborés sur le plan national, même si leur mise en œuvre est généralement effectuée aux niveaux régional et local ;
- l'implication des pouvoirs publics et des gouvernements centraux : au Canada et au Québec, l'initiative de l'intervention ainsi que le montage financier sont le plus souvent portés par les acteurs locaux, communautaires et municipaux principalement ; seuls le *Self-Sufficiency Project* canadien anglais et le *Projet de programme d'autosuffisance familiale* québécois font exception à cette règle ; en France et aux États-Unis, les gouvernements centraux/fédéraux sont parties prenantes de la majorité des initiatives étudiées, et ce autant comme organisateurs de la démarche que comme bailleurs de fonds ;
- les types de logements touchés : les programmes développés en France et aux États-Unis s'adressent essentiellement aux populations vivant en logements publics. Dès lors, le gouvernement français, l'UNFOHLM (Union nationale des fédérations des organismes

d'HLM) ainsi que le *U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD)*, chargé, entre autres, de la politique du logement, constituent des acteurs incontournables. Au Canada et au Québec, en revanche, les initiatives touchent principalement les habitants des coopératives d'habitation ainsi que des logements gérés par des organismes sans but lucratif (OSBL), à l'exception du *Self-Sufficiency Project* canadien anglais et du *Projet de programme d'autosuffisance familiale* québécois. Cette distinction reflète bien les spécificités de chacun des pays compris dans cette étude en matière de logements sociaux.

Les éléments qui viennent d'être mentionnés ne sont certes pas les seules distinctions qui peuvent être faites entre les programmes des divers pays, mais ils permettent de fixer le contexte général dans lequel s'inscrit chacune des interventions que nous avons étudiée.

Le présent rapport est divisé en cinq sections. La section 1 fait le point sur la méthodologie employée pour identifier les programmes et projets pertinents dans le cadre de cette étude. Sont ainsi présentés les bases de données consultées, les mots clés utilisés ainsi que les divers moyens mis en œuvre pour accéder à l'information. La section 2 est consacrée aux programmes eux-mêmes, c'est-à-dire à la manière dont ils s'articulent avec le logement ainsi qu'aux activités qui y sont organisées. La section 3 porte sur les montages financiers et institutionnels qui sous-tendent les programmes : identité des promoteurs des programmes, des bailleurs de fonds ainsi que mise en évidence des partenariats développés en matière de mise en œuvre. La section 4 s'intéresse à la question de la participation. L'accent est mis sur les moyens élaborés pour joindre les populations cibles, pour les inciter à participer aux programmes et pour favoriser la pérennité de leur engagement dans le programme. La question de l'encadrement des activités et des participants est également abordée. La section 5 tente de mettre en évidence les principaux impacts obtenus sur les individus et la communauté par les diverses initiatives, alors que la dernière section est consacrée à une présentation des critères d'analyse privilégiés par les programmes pour évaluer leurs activités et leurs modalités de fonctionnement.

Finalement, soulignons que nous ne disposons pas de la même somme d'informations pour tous les programmes sur lesquels nous nous sommes penchés et que ces programmes sont eux-mêmes d'envergures différentes. Certains sont très bien documentés, alors que d'autres souffrent de lacunes à cet égard. C'est la raison pour laquelle cette étude cherche essentiellement à révéler des tendances, mais ne vise en tous les cas pas l'exhaustivité. En outre, il faut mentionner que ce rapport synthèse est complété par un second rapport, analytique celui-ci, qui permettra au lecteur¹ qui le souhaite d'accéder à une description détaillée de tous les programmes et projets analysés.

¹ L'usage du masculin a généralement été privilégié en vue de faciliter et d'alléger la lecture du rapport. Il n'y a là aucune volonté de discrimination.

1. Méthodologie

La méthodologie employée pour identifier les programmes et projets les plus pertinents pour cette recherche a été la suivante : nous avons, dans un premier temps, interrogé dix bases de données (cf. tableau 1) à l'aide de divers mots clés (cf. tableau 2).

Tableau 1 : Bases de données

<i>Repère</i> : en français ; accès par Internet http://www.uqah.quebec.ca/biblio/principale.html
<i>Sociological Abstracts</i> ou <i>Sociofile</i> : en anglais ; CD-Rom
<i>Housing and Urban Department (HUD) user on line</i> : en anglais; www.hud.gov
<i>ABD (ABI Inform)</i> : en anglais, accès par Internet
<i>FRANCIS</i> : en anglais et en français ; accès par Internet
<i>PAIS</i> : accès par Internet
<i>Current contents</i> : en anglais ; accès par l'UQAH
<i>Social Sciences Abstract</i> : en anglais
<i>SCHL</i> (Société canadienne d'hypothèque et de logement) : en français et en anglais ; accès par Internet http://www.cmhc-schl.gc.ca/
<i>URBAMET</i> (Urbadisc) : CD-Rom

Tableau 2 : Mots clés (suite)

En anglais		
<i>Housing</i>		<i>Social integration</i>
Housing Integration	Low income groups	Social integration
Residential integration	Single parents	Social development
Housing mesure(s)		Social rehabilitation
Housing cooperative(s) – Cooperative housing	<i>Job</i>	Social adaptation
Housing condominium	Professional integration	Socialization
Housing development	Job integration	Social processes
Housing rehabilitation	Job creation	Community development
Housing segregation	Job placement	
Residential segregation	Job training - Apprenticeships	
Housing project(s)	Job programs	<i>Evaluation</i>
Housing market	Employability	Evaluation Research
Affordable housing	Unemployment	Program Evaluation
HLM	Employment	Assessment
Cooperatives ou co-operatives	Training – Program(s)	Performance measurement
Cooperative movement	Occupation(s)	Evaluation criteria
Shared housing	Occupational training	Evaluation design
Community housing	Labor market (integration)	Program monitoring
Third sector housing	Labor sector – labor force	Program participation
Social housing	Unskilled labor	Program impact
Public housing	Economic development	Program successes
Poor housing	Social development	Program participants
Poor households	Social service(s)	
Collective housing	Professional socialization	<i>HUD Bibliographic Database</i>
Co-housing	Professional training	Work incentives
Home	Employee assistance programs	Work programs
Residence	Outreach programs	Employment programs
Housing	Employment preparation	Vocational education
	Employment training programs	Job opportunities and basic skills programs
Low income area(s)	Employment programs	Training resources
Low-income home(s)	Pre-job training	Community education
Low-income housing	Workshops - Courses	Employment training
State-Subsidised Housing (housing subsidies) <i>subvention de logement</i>	Occupational qualifications	Job opportunities
Nonprofit sector	Work experience	Education training
CDC (Community development corporations)	Social programs	Skills training
Nonprofit organizations	Social action	Employment services
Homeless persons – housing	Community services	Self-sufficiency - programs
Homeless women – housing	Educational programs	Family self-sufficiency
Low-income women	Vocational education	Step-up
Social organizations	Vocational rehabilitation	Vocational training
HUD – Housing & Urban Development	Development programs	Welfare-to-work programs
Homelessness	Public assistance programs	

À la suite de quoi nous avons procédé à la récolte de l'information par le biais des bibliothèques universitaires, de l'Internet, ainsi que des centres de documentation de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et de la Société d'habitation du Québec (SHQ). Dans certains cas, au Québec plus particulièrement, nous avons réalisé quelques entretiens avec des personnes-ressources qui nous ont permis de compléter l'information dont nous disposions. Il s'agit de :

- Sylvianne Guye, du Centre communautaire Val-Martin, responsable du service d'insertion socioprofessionnelle ;
- Françoise Lefebvre, de l'Institut canadien d'éducation des adultes ;
- Christine Lafortune, de la CDEC Centre-Sud/Plateau Mont-Royal ;
- Marthe D'Amours, consultante pour la FÉCHIM dans le cadre du projet « Nos compétences fortes » ;
- Claude Roy, de la Société d'habitation du Québec.

Nous avons ensuite procédé au choix des expériences qui nous paraissaient les plus pertinentes, c'est-à-dire celles dont l'objectif d'insertion en emploi cible plus particulièrement les locataires de logements sociaux (publics, coopératifs et sans but lucratif).

Finalement, nous avons élaboré une grille d'analyse que nous avons appliquée à l'ensemble des programmes et projets sélectionnés. Cette grille d'analyse se divise en neuf sections abordant les thèmes suivants : le contenu du programme lui-même, les partenaires ainsi que les ressources investies, les modes de financement, la relation qu'entretient le programme avec le logement, les participants au programme, les modalités de gouvernance et de participation, les impacts visés et obtenus par le programme et, finalement, les critères d'évaluation développés pour mesurer l'efficacité du programme. Le lecteur trouvera un exemplaire de grille d'analyse en annexe de ce rapport.

2. Les types de programmes

Plusieurs typologies permettent de classer les différents programmes et projets que nous avons étudiés. L'une d'entre elles, qui est peut-être la plus parlante, se base sur le lien qu'entretiennent les programmes avec le logement². En effet, les programmes peuvent être classés en trois groupes distincts, même si certains projets peuvent être considérés comme faisant partie de plusieurs catégories à la fois :

² C'est, du reste, la typologie privilégiée dans le cadre du rapport analytique qui présente de manière plus détaillée les différents programmes et projets. Elle est inspirée de JOHNSON L. C.-S. and A. RUDDOCK. 2000. *La création de capacités : accroître la participation des femmes à la vie économique par le logement*. Ottawa : Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine /Condition féminine Canada, 157 p.

- les programmes pour lesquels le logement constitue un milieu de soutien à toute démarche de réinsertion à l'emploi et, éventuellement, le lieu de mobilisation de la clientèle visée ; dans cette perspective, le logement représente un outil de stabilisation de la personne, ou du ménage, et un tremplin vers la conquête d'une certaine autonomie ;
- ceux pour lesquels la fonction logement représente l'opportunité d'organiser des activités qualifiantes pour les participants et, si possible, de créer des emplois futurs ;
- les projets, enfin, qui envisagent le logement et les activités qui y sont rattachées comme un moyen de contribuer à la revitalisation du cadre de vie et de la communauté.

C'est sur la base de cette typologie que nous introduirons, en premier lieu, les différentes initiatives analysées. À la suite de quoi nous procéderons rapidement, à la présentation des divers types d'activités développés dans le cadre de ces programmes et projets.

2.1 Le lien au logement

Un peu plus de la moitié des programmes étudiés considère le logement comme un soutien à la démarche de réinsertion. Cette tendance est néanmoins beaucoup plus marquée dans les initiatives nord-américaines, qu'elles soient états-uniennes (5 programmes sur 7), canadiennes anglaises (3 sur 6) ou québécoises (5 sur 5), que dans les programmes français. Ceux-ci mettent, en effet, très fortement l'accent sur les activités générées par la fonction logement (6 programmes sur 7).

Mais nombreux sont également les programmes qui envisagent le logement sous plusieurs angles, qui se combinent et viennent ainsi se renforcer mutuellement. Ainsi, les programmes états-uniens *Neighborhood Networks* et *Campus of Learners* perçoivent-ils le logement à la fois comme un moyen de soutenir des démarches individuelles d'insertion et comme un fondement de la revitalisation du cadre de vie et, plus globalement, de la communauté. Il en va de même pour le projet *Nos Compétences Fortes* (Qc) tel qu'appliqué auprès d'occupants de coopératives d'habitation. D'autres programmes allient les activités générées par la fonction logement à une revitalisation du cadre de vie (*Hope VI, Just Housing* (EU) et les *Régies de Quartier* (F)). Finalement, deux programmes placent réellement le logement au centre de leur démarche et l'envisagent sous les trois angles possibles. Il s'agit de *Jobs-Plus* (EU) et du *Centre communautaire de Val-Martin* (Qc).

Le tableau 3 offre une vision synthétique et transversale des différents programmes et de leur rapport au logement.

Tableau 3 : Lien(s) avec le logement

	Programmes / projets	Logement comme milieu de soutien et lieu de mobilisation de la clientèle	Activités générées par la fonction logement	Logement comme outil de revitalisation du milieu de vie
États-Unis	Operation Bootstrap			
	Family Self-Sufficiency			
	Neighborhood Networks			
	Campus of Learners			
	Step-Up			
	Hope VI			
	Jobs-Plus			
Canada	Entre Nous Femmes			
	Just Housing			
	Habitation urbaine			
	Formation et emploi			
	Five by Five			
	Self-Sufficiency Project			
Québec	Foyer des jeunes travailleur-euse-s de Montréal			
	Centre communautaire de Val-Martin			
	Projet MAP ³			
	Nos compétences fortes			
	Projet de programme d'autosuffisance			
France	Nouveaux services- Nouveaux emplois			
	Pacte de la relance pour la ville			
	Convention HLM- entreprises du bâtiment			
	Régies de quartier			
	Insertion par l'économie			
	Programme IGLOO (F)			
	IGLOO Villiers-Le-Bel			

³ Mères au pouvoir avec une paye, une place et un projet de vie (MAP)

En ce qui concerne le lien au logement, il est également important de mentionner que les programmes états-uniens sont les seuls qui cherchent explicitement à pousser les habitants des logements publics à quitter ces logements particuliers, et ce de manière à libérer des places. De plus, bon nombre d'initiatives états-uniennes encouragent leurs participants à accéder à la propriété. Ces deux éléments ne se retrouvent absolument pas dans les programmes et projets canadiens anglais, québécois et français.

2.2 Les activités mises sur pied

Chaque programme développe des activités très variées, selon les moyens disponibles, les ressources du milieu et les besoins de la clientèle. Pour simplifier, nous avons divisé les activités recensées en huit catégories :

- les *formations complémentaires ou sur mesure* : il s'agit essentiellement, par ce biais, de pallier à des déficits en termes d'éducation tels que la maîtrise de la lecture et de l'écriture, les mathématiques de base, l'anglais comme seconde langue (pour les immigrants aux États-Unis essentiellement) ;
- les *scolarités régulières* : bon nombre de programmes, essentiellement états-uniens, proposent des démarches permettant aux personnes ayant prématurément quitté l'école de terminer leur cursus scolaire dans le but d'améliorer leurs chances de trouver une place d'apprentissage, de stage ou même un emploi ;
- les *services de pré-employabilité* : ces services visent l'acquisition de compétences sociales indispensables au retour à l'emploi telles que l'estime de soi, la ponctualité, le sens de l'organisation, l'intériorisation des comportements propres à la situation de travail, etc. Les efforts peuvent également porter sur la prévention et/ou le traitement de la toxicomanie ;
- la *formation professionnelle* : la formation professionnelle peut se présenter sous forme de cours dispensés aux participants (informatique, garde d'enfants, travail de bureau, gestion domiciliaire, etc.), mais également sous forme d'apprentissages (alternance de cours et de travail en entreprise) ou de préapprentissage, donnant accès à des formations professionnelles reconnues, et de stages en entreprises. En outre, certains programmes offrent la possibilité aux participants de travailler temporairement en entreprise de manière à ce qu'ils puissent acquérir une première expérience de travail ;

- l'*aide à la recherche d'emploi* : il peut s'agir de cours permettant aux participants d'apprendre à préparer un CV, à passer des entretiens d'embauche, etc. Dans certains cas, ils sont également mis en relation avec les offices de placement ou avec des employeurs potentiels ;
- les *services périphériques* : il s'agit de tous les services qui facilitent la participation des personnes au programme lui-même et qui rendent un retour à l'emploi plus aisé. Garderies, services de transports, accès à certains services de santé, services de première nécessité (nourriture, habits, fourniture scolaire, etc.) sont quelques-uns des services offerts ;
- les *activités générées par la fonction logement* : cette catégorie regroupe toutes les activités mises sur pieds qui ont trait, de près ou de loin, au logement : les travaux de rénovation, la gestion domiciliaire, la conciergerie, le nettoyage, l'entretien d'espaces verts, etc. ; ces activités peuvent constituer des appuis pratiques à des processus de formation, mais peuvent également conduire à de nouveaux emplois ;
- le *soutien en matière de création d'entreprises* : il s'agit, le plus souvent, de cours portant sur la comptabilité, les outils de gestion d'une petite entreprise, le marketing, etc. ; dans certains cas, il existe également des arrangements financiers, des centres de soutien logistique qui permettent aux nouveaux entrepreneurs de démarrer leurs activités.

Il est évident que seuls les grands programmes jouissant de financements importants peuvent disposer de l'ensemble de ces services. Néanmoins, à des degrés divers, toutes les initiatives étudiées incorporent certains de ces éléments de manière à soutenir et favoriser le développement de l'autonomie des individus. On note cependant certaines différences entre les programmes nord-américains et français. La première réside dans l'importance accordée, en Amérique du Nord, aux mécanismes à même de permettre aux individus de surmonter les barrières à l'emploi (mauvaise estime de soi, analphabétisme, non-maîtrise de l'anglais comme seconde langue pour les immigrants, enfants à charge, mobilité restreinte, etc.), alors qu'en France, les efforts portent avant tout sur la création d'emplois à partir des activités générées par le logement ou, du moins, sur l'insertion effective des personnes sans emploi sur le marché du travail. Une autre différence remarquable, étroitement liée à la précédente, concerne la question de la formation. En France, la dimension « formation » semble être avant tout recherchée par le biais d'activités pratiques, d'apprentissages sur le terrain, dans les services relationnels (de proximité) ou dans les activités liées au cadre de vie et au logement. En Amérique du Nord, en revanche, l'offre de cours divers, en informatique particulièrement, est plus vaste et les possibilités de reprendre une scolarité interrompue ou des études plus nombreuses. Cette différence est déjà perceptible dans le lien au logement que développent les divers programmes, les Français mettant, plus que les Nord-Américains, l'accent sur les activités générées par la fonction logement⁴.

⁴ Comme nous le verrons par la suite, ces deux différences importantes se reflètent également dans la clientèle visée par les programmes. Alors que les initiatives nord-américaines s'adressent généralement

3. Les montages financiers et institutionnels

Les projets analysés s'appuient sur des montages financiers et institutionnels très divers, qui dépendent, en grande partie, de la culture politique des pays en question ainsi que de la répartition des juridictions entre échelles territoriales. Néanmoins, on note une constante à travers l'ensemble des programmes d'envergure nationale/fédérale : le design du programme est la plupart du temps dessiné par une institution nationale/fédérale, alors que la mise en œuvre en est confiée, avec une marge de manœuvre souvent importante, au niveau local ou régional qui s'appuie, pour ce faire, sur les ressources publiques, privées et communautaires/associatives du milieu.

3.1 Les promoteurs des programmes et projets

La question de l'identité des promoteurs des programmes est importante dans la mesure où elle nous indique le degré d'implication des différents paliers de gouvernement, du milieu communautaire ou associatif et des acteurs privés dans des initiatives d'ordre socio-économique pour la plupart.

Un constat s'impose : aux États-Unis et en France, l'État fédéral ou central occupe une place importante en ce qui concerne le lancement des programmes alliant logements sociaux et développement de l'employabilité⁵, alors qu'au Canada et au Québec, l'initiative relève le plus souvent du milieu communautaire et des acteurs privés. Cette différence fondamentale, en termes d'implication des pouvoirs publics dans le démarrage d'initiatives de ce type, peut être expliquée à partir de divers facteurs.

Tous les programmes analysés s'adressent à des personnes ou ménages touchant l'aide sociale ou bénéficiant, au minimum, d'une aide au logement. En tous les cas, une proportion importante de la population résidant dans des logements à loyers modiques jouit de revenus versés par l'aide sociale. Or, aux États-Unis, la réforme de la sécurité sociale du milieu des années 1990 a eu un impact considérable sur les politiques développées par HUD (*U.S. Department of Housing and Urban Development*), responsable, au niveau national, des logements publics. En effet, l'AFDC (*Aid to Families with Dependent Children*), d'une durée illimitée et gérée au niveau fédéral, a été remplacée par le TANF (*Temporary Assistance for Needy Families*), gérée au niveau des États et d'une durée maximale de cinq ans. Étant donné que la moitié des ménages avec enfant(s) vivant en logements publics était

aux familles (ou chef-fe-s de familles), les projets français ciblent de manière importante les jeunes de moins de 30 ans, qui disposent, peut-être, d'un niveau d'éducation plus élevé que leurs aînés, ce qui peut expliquer l'accent mis sur l'insertion en emploi au détriment de la formation.

⁵ Le choix des programmes états-uniens que nous avons effectué introduit, certes, un biais dans notre analyse dans la mesure où il existe également de nombreuses initiatives locales dans le domaine, qui ne sont pas portées par l'État fédéral. Cependant, contrairement à ce qui se passe au Canada et au Québec, le fédéral a investi ce champ particulier de manière importante.

bénéficiaire de l'AFDC, cette réforme a conduit HUD à intensifier ses efforts en termes de programmes d'employabilité destinés à ses locataires de manière à leur permettre d'atteindre l'autonomie financière dans un laps de temps n'excédant pas cinq ans. De plus, les politiques menées par HUD visent à donner la capacité aux ménages de quitter les logements publics de manière à libérer des places. Tous ces éléments viennent expliquer l'importance de l'engagement du gouvernement fédéral, et de HUD en particulier, dans les programmes alliant logements sociaux et employabilité.

En France, la logique n'est pas la même, mais conduit à des résultats similaires. L'aide sociale et la politique de l'emploi relèvent toutes deux de l'État central, ainsi que, dans une certaine mesure, les logements HLM. Cette relation privilégiée de l'État à ces différents domaines permet de comprendre les raisons pour lesquelles il s'engage de manière importante dans les programmes que nous avons étudiés.

Au Canada, en revanche, l'aide sociale relève des provinces, alors que les logements sociaux constituent un champ investi à la fois par les provinces, les villes, le milieu communautaire et coopératif et, jusqu'au début des années 1990, par le gouvernement fédéral. Cette réalité explique, en partie du moins, le relatif désintérêt de l'État fédéral quant aux programmes analysés. Parmi les initiatives étudiées, une seule a été promue par le fédéral : le *Self-Sufficiency Project*, qui est en fait, un programme expérimental d'une durée limitée. Cependant, on constate que les gouvernements provinciaux sont également très peu présents, ou même absents. En effet, le *Projet de programme d'autosuffisance* québécois est le seul projet promu par une province (et est du reste demeuré à l'état de projet). Dès lors, si l'on considère les projets canadiens et québécois, force est de constater que le milieu communautaire et associatif porte pratiquement seul la responsabilité de lancer et de monter des programmes alliant logement et employabilité⁶. En effet, parmi les six initiatives canadiennes que nous avons étudiées, cinq sont promues soit par des personnes privées, soit par des associations ou coopératives. Au Québec, il en va presque de même dans la mesure où parmi les cinq projets étudiés, trois sont issus du milieu communautaire, un relève de l'Institut canadien d'éducation des adultes et, finalement, un cinquième (programme d'autosuffisance) est promu par la SHQ.

3.2 Les partenaires financiers

Si, au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux sont quasiment absents en tant que promoteurs de projets, il n'en va pas tout à fait de même en ce qui concerne la participation financière. DRHC (Développement des ressources humaines Canada) participe financièrement à deux projets canadiens anglais, alors que la SCHL est impliquée dans une initiative en

⁶ Il est clair que certains OMH (Organismes municipaux d'habitation) ont également fait d'importants efforts, mais nous avons, dans le cadre de cette étude, davantage mis l'accent sur les coopératives et les logements gérés par des organismes sans but lucratif.

Colombie-Britannique. Les gouvernements provinciaux participent, quant à eux, à trois programmes sur six.

Au Québec, nous ne disposons malheureusement d'informations sur les partenaires financiers que pour trois des cinq projets analysés. Parmi ceux-ci, l'un est financé, entre autres, par la SHQ, alors que le centre communautaire Val-Martin jouit de financements fédéraux et provinciaux et que le troisième est entièrement pris en charge par une fondation religieuse.

Aux États-Unis, on retrouve, assez logiquement dans la mesure où tous les programmes sont lancés par HUD, le même type de partenariat financier pour les programmes étudiés : l'État fédéral verse la part principale ; les États participent également parfois (trois cas sur sept) ; les acteurs locaux publics, privés et associatifs sont presque toujours présents, même si la contribution de chacun des acteurs peut être très inégale.

Finalement, en France, les financements publics demeurent de loin les plus importants, qu'ils émanent de l'État central (ce qui est le cas dans 6 programmes sur sept), des régions, des municipalités ou de l'Union européenne. Les acteurs privés et associatifs locaux sont certes présents, mais de manière plus discrète que ce n'est le cas aux États-Unis.

Le tableau 4 propose une vision synthétique des différents programmes selon les acteurs à leur origine et les principaux partenaires financiers qui y contribuent.

Tableau 4 : Promoteurs et principaux bailleurs de fonds

	Programmes / projets	Promoteur(s)	Principaux partenaires financiers
États-Unis	Operation Bootstrap Program	HUD ⁷	État fédéral, les États, acteurs publics, privés et associatifs locaux
	Family Self-Sufficiency (FSS)	HUD	État fédéral, les États, acteurs publics, privés et associatifs locaux
	Neighborhood Networks Centers	HUD	État fédéral, les États, acteurs publics, privés et associatifs locaux
	Campus of Learners (COL)	HUD	État fédéral, acteurs publics et privés locaux
	Step-Up	HUD et autres départements fédéraux	État fédéral, offices du logements locaux, entreprises privées
	Hope VI	HUD	État fédéral, autorités locales
	Jobs-Plus	HUD	État fédéral, fondations privées
Canada	Entre Nous Femmes	Personnes privées	SCHL ⁸ , British Columbia Management
	Just Housing	Community Education Development Association	Fondation Bronfman, DRHC ⁹
	Habitation urbaine	Association de locataires	Ressources internes à l'association
	Projet de formation et d'emploi	Fédération des coopératives de Toronto (FCHT)	Ville de Toronto et FCHT
	Five by Five	Association <i>Women Against Poverty</i> , Ville de Prince Albert	Province de la Saskatchewan, Prince Albert Credit Union
	Self-Sufficiency Project (SSP)	DRHC, autorités provinciales	DRHC, Provinces concernées

⁷ U.S. Department of Housing and Urban Development

⁸ Société canadienne d'hypothèques et de logement

⁹ Développement des ressources humaines Canada

Tableau 4 (suite)

Québec	Foyer des jeunes travailleur-euses de Montréal	SHAPEM	RRSSS ¹⁰ de Montréal-Centre, SHQ ¹¹ , dons
	Centre communautaire de Val-Martin	Milieu communautaire	Gouvernements fédéral et provincial
	Projet MAP	Milieu communautaire	Gouvernements fédéral et provincial ¹² , Ville de Montréal, OMHM et divers organismes
	Nos compétences fortes	Institut canadien d'éducation des adultes	Fondation religieuse
	Projet de programme d'autosuffisance	SHQ	Plusieurs ministères et organismes pressentis
France	Nouveaux services - Nouveaux emplois	État central et Union nationale des fédérations des organismes HLM (UNFOHLM)	État central, autres financeurs locaux
	Pacte de la relance pour la ville	État central et UNFOHLM	État central, régions, Union européenne
	Convention HLM - entreprises du bâtiment	UNFOHLM et Fédération nationale du bâtiment	Entreprises du bâtiment, aides publiques aux divers paliers de gouvernement
	Régies de quartier	Offices HLM, municipalités et habitants	État central, offices HLM, municipalités, aides publiques
	Insertion par l'économique	État central, Caisse de dépôts et consignation, UNFOHLM	État central, Caisse de dépôts et consignation, mouvement HLM
	Programme IGLOO (F)	Comité européen de coordination de l'habitat social, Confédération européenne des syndicats, Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri	État central, Caisse de dépôts et consignation
	IGLOO Villiers-Le-Bel	Société centrale immobilière de construction (SCIC)	État central, SCIC

¹⁰ Régie régionale de la santé et des services sociaux.

¹¹ Société d'habitation du Québec.

¹² Gouvernement fédéral : Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL) ; Développement des ressources humaines Canada (DRSHC) ; Justice Canada ; Santé Canada ; Fonds canadien pour la création d'emplois.
Gouvernement provincial : ministère des Affaires Municipales et de la Métropole (MAMM) ; Société d'habitation du Québec (SHQ) ; ministère de la Famille, ministère de la Santé et des Services Sociaux (MSSS).

3.3 Partenariat et gouvernance

Le montage des programmes ne passe pas uniquement par les fonds monétaires qu'il est possible de solliciter, mais également par les partenaires divers qui participent, de près ou de plus loin, à l'initiative en question. De fait, comme nous l'avons rapidement mentionné au début de ce chapitre, les programmes d'envergure nationale analysés sont très souvent pensés au niveau central ou fédéral et mis en œuvre au niveau local. Ainsi s'appuient-ils, de manière significative, sur les ressources du milieu, c'est-à-dire sur les organisations communautaires et associatives existantes, sur les coopératives, les syndicats, les services publics (écoles, par ex.) et les entreprises privées. Les partenaires impliqués changent, bien évidemment, selon les lieux, les besoins de la population à insérer et la situation socio-économique de la zone géographique touchée par le programme. Mais quels que soient les acteurs mobilisés, on assiste à l'émergence et au développement de véritables partenariats public-privé-communautaire/associatif. Il faut néanmoins souligner la présence plus marquée des entreprises privées dans la mise en œuvre locale des programmes états-uniens.

En ce qui concerne les initiatives plus locales, comme c'est le cas au Canada anglais et au Québec, le même phénomène est perceptible. En effet, les ressources du milieu sont également mobilisées de manière à créer des synergies et à mettre sur pied des pratiques d'intervention intégrées, prenant en compte les multiples aspects de la vie sociale et économique des individus participant aux projets.

En outre, les programmes s'appuyant sur le logement pour promouvoir une revitalisation du cadre de vie et de la communauté (cf. tableau 3) sont particulièrement portés à rassembler et structurer les forces du milieu de manière à initier et à alimenter un processus de développement socio-économique local.

4. La participation

La question de la participation doit être traitée sous divers angles. Tout d'abord, se pose la question de savoir comment les divers programmes parviennent à joindre les populations auxquelles ils s'adressent et comment ils parviennent à les motiver à participer. Ensuite, il importe de connaître les publics ciblés par les projets de manière à mieux comprendre leurs finalités. Finalement, il nous paraît intéressant de nous arrêter sur les mesures mises en œuvre en vue de fournir un encadrement adéquat à la fois aux activités menées dans le cadre du programme et aux participants eux-mêmes.

4.1 Comment joindre et retenir la clientèle ?

Soulignons, en premier lieu, que la participation aux programmes mis en œuvre est quasi toujours volontaire. Seule exception à cette règle, le programme *Campus of Learners* qui contraint les personnes désireuses de s'installer dans les parcs de logements publics disposant d'un tel programme de s'y inscrire et de s'engager dans les activités qui leur sont proposées.

Pour tous les autres programmes, la question du recrutement de la clientèle se pose avec une certaine acuité. En effet, mis à part quelques initiatives dont le public cible a un intérêt très immédiat à participer à l'opération, comme c'est le cas pour le programme états-uniens *Operation Bootstrap*¹³, tous les projets doivent élaborer des stratégies pour attirer la clientèle et l'inciter à participer. Les méthodes les plus souvent utilisées sont relativement classiques et vont de la distribution de brochures à l'organisation de séances d'information, en passant par le porte-à-porte, les articles dans les journaux locaux et le bouche-à-oreille qui, par ailleurs, semble être l'un des moyens les plus efficaces. Deux programmes, le *Foyer des jeunes travailleurs et travailleuses de Montréal* et la *Convention HLM – entreprises du bâtiment*, misent, quant à eux, sur les références inter-organismes pour joindre leur clientèle. Finalement, le programme français *Insertion par l'économie* a procédé à l'engagement de chargés de mission qui ont pour tâche, entre autres, de faire le lien entre le programme lui-même et les structures d'insertion, ce qui permet à ces dernières de se départir d'une activité qui demande beaucoup d'énergie et de temps.

Mais quels que soient les moyens privilégiés, il semble qu'il s'agisse là d'un élément qui pose problème aux divers programmes, ce qui pousse certains de leurs promoteurs à développer des mesures incitatives visant à attirer la participation des individus et ménages préalablement informés. En effet, l'information à elle seule ne semble pas toujours suffire pour motiver les personnes à s'engager dans une démarche de formation, de qualification et d'insertion. Il peut, dès lors, devenir utile, voire nécessaire, d'imaginer des mesures particulières telles qu'elles viennent répondre à l'intérêt personnel des individus et les poussent à s'impliquer. Dans ce domaine, ce sont les initiatives états-uniennes, de même que le *Self-Sufficiency Project* canadien et le *Projet de programme d'autosuffisance* québécois qui demeurent les plus ambitieux. Les mesures incitatives développées dans ces programmes, touchant les résidents de logements publics, portent essentiellement sur les charges de loyers :

- obtention d'allocations de logement (Section 8¹⁴ aux États-Unis),
- création d'un fonds d'économie¹⁵,
- baisse du loyer plafond,
- diminution de la part du revenu qui doit être consacrée au paiement du loyer,

¹³ La participation au programme *Operation Bootstrap* permet aux ménages de toucher plus rapidement des allocations de logement.

¹⁴ Les allocations de la Section 8 permettent aux familles à faibles revenus de s'installer dans des logements privés standards, c'est-à-dire répondant aux normes fixées par l'Office du logement, grâce à un soutien financier approprié. Ces allocations permettent, entre autres, de favoriser la mixité sociale et la mobilité des ménages parfois nécessaire à l'obtention d'un emploi.

¹⁵ Le fonds d'économie est une sorte de compte épargne où le locataire d'un logement public participant au programme verse le supplément de loyer lié à l'augmentation de ses revenus. Ce fonds peut être retiré par le participant au moment où il a atteint les objectifs fixés dans le programme. Si la personne ne parvient pas à remplir les conditions nécessaires, le fonds peut être gelé durant une certaine période et est ensuite versé dans les caisses de l'office du logement.

- non-prise en compte des hausses de revenu liées à la participation au programme dans le calcul du loyer.

D'autres mesures peuvent également être mises sur pied telles que le versement d'une sorte de salaire durant la période de formation, l'accès à des services de soutien (transport, garde d'enfants, etc.), la participation au processus de planification et de mise en œuvre du programme lui-même. Mais quelles que soient les stratégies privilégiées, il faut souligner que la création de mesures incitatives nécessite très souvent des moyens financiers ou institutionnels importants, ce qui explique que les programmes de moindre envergure s'engagent plus difficilement dans cette voie.

Finalement, certains programmes ont également perçu la nécessité de mettre sur pied des mesures à même de garantir la pérennité de l'engagement des participants. Dans la plupart des cas (états-uniens), il s'agit d'un contrat passé entre le participant et le programme lui-même où les deux parties s'engagent mutuellement à remplir leurs obligations. Dans les programmes où existe un fonds d'économie (*Family Self-Sufficiency*, *Projet de programme d'autosuffisance* québécois), le non-respect de ses engagements par le participant peut conduire au gel temporaire de ce fonds ou, à la limite, à la perte du fonds en faveur de l'office du logement. En ce qui concerne les programmes français, certains d'entre eux conduisent à la signature de véritables contrats de travail entre les participants et l'organisme employeur.

Le tableau 5 offre une vision synthétique de ce dont nous venons de traiter.

Tableau 5 : Participation, recrutement de la clientèle et mesures visant à la retenir

	Programmes / projets	Type de participation	Comment joindre la clientèle	Mesures pour attirer et retenir la clientèle
États-Unis	Operation Bootstrap Program	Volontaire	Liste d'attente pour l'obtention d'allocations de logement (Section 8)	Mesure incitative : participer au programme permet d'obtenir les allocations plus rapidement
	Family Self-Sufficiency (FSS)	Volontaire	Informations par le biais des services sociaux et des offices du logement, prospectus, bouche-à-oreille, séances d'information	Mesure incitative : création d'un fonds d'économie Mesures contraignantes : contrat participant/programme, le fonds d'économie peut être gelé ou annulé
	Neighborhood Networks Centers	Volontaire	Distribution de brochures, séances d'information, articles dans les journaux locaux	Mesure incitative : revenus, allocations, aides tirés de la participation au programme sont exclus du calcul des loyers
	Campus of Learners (COL)	Obligatoire ¹⁶	Tous les habitants du parc de logements publics doivent participer	Mesure contraignante : contrat participant/programme
	Step-Up	Volontaire	Brochures d'information distribuées parmi les habitants des parcs de logements publics	Mesures incitatives : salaire durant la formation, participation à la mise en œuvre du programme Mesure contraignante : contrat participant/programme
	Hope VI	Volontaire	Tous les habitants touchés par la revitalisation sont informés (séances, brochures, porte-à-porte)	Mesures incitatives : participation au processus de revitalisation, offres d'emplois
	Jobs-Plus	Volontaire	Distribution de brochures d'information, organisation de manifestations, bouche-à-oreille	Mesures incitatives : baisse du loyer plafond, diminution du pourcentage de revenu destiné au loyer, aides diverses ; participation à la mise en œuvre du programme Mesure contraignante : contrat participant/programme

¹⁶ Pour habiter dans un parc de logements publics disposant d'un *Campus of Learners*, les individus doivent participer au programme de formation qui y est organisé en fonction de ses besoins.

Tableau 5 (suite)

Canada	Entre Nous Femmes	Volontaire	Aspect non traité dans les documents consultés	Aspect non traité dans les documents consultés
	Just Housing	Volontaire	Aspect non traité dans les documents consultés	Aspect non traité dans les documents consultés
	Habitation urbaine	Volontaire	Aspect non traité dans les documents consultés	Aspect non traité dans les documents consultés
	Projet de formation et d'emploi	Volontaire	Aspect non traité dans les documents consultés	Aspect non traité dans les documents consultés
	Five by Five	Volontaire	Aspect non traité dans les documents consultés	Aspect non traité dans les documents consultés
	Self-Sufficiency Project (SSP)	Volontaire	Brochures d'information, organisation de séances d'information	Mesures incitatives : versement d'un supplément de revenu qui n'est pas comptabilisé dans le calcul des loyers Mesure contraignante : abandon de la sécurité du revenu
Québec	Foyer des jeunes travailleur-euse-s de Montréal	Volontaire	Référence inter-organismes (intervenants jeunesse), bouche-à-oreille	Mesure contraignante : bail à loyer
	Centre communautaire de Val-Martin	Volontaire	Bouche-à-oreille, travailleurs de rues, journal local	Qualité des services, lien de confiance
	Projet MAP	Volontaire	Aspect non traité dans les documents consultés	Aspect non traité dans les documents consultés
	Nos compétences fortes	Volontaire	Aspect non traité dans les documents consultés	Aspect non traité dans les documents consultés
	Projet de programme d'autosuffisance	Volontaire	Aspect non traité dans les documents consultés	Mesure incitative : création d'un fonds d'économie Mesure contraignante : contrat participant/programme, le fonds d'économie peut être gelé ou annulé

Tableau 5 (suite)

France	Nouveaux services- Nouveaux emplois	Volontaire	Aspect non traité dans les documents consultés	Contrat de travail
	Pacte de la relance pour la ville	Volontaire	Aspect non traité dans les documents consultés	Contrat de travail
	Convention HLM- entreprises du bâtiment	Volontaire	Clientèle atteinte par les organismes d'accueil des demandeurs d'emploi	Contrat de travail
	Régies de quartier	Volontaire	Aspect non traité dans les documents consultés	Aspect non traité dans les documents consultés
	Insertion par l'économique	Volontaire	Opérations de sensibilisation et de communication auprès de la population et des jeunes	<i>Aucune information</i>
	Programme IGLOO (F)	Aspect non traité dans les documents consultés	Aspect non traité dans les documents consultés	Aspect non traité dans les documents consultés
	IGLOO Villiers-Le-Bel	Aspect non traité dans les documents consultés	Aspect non traité dans les documents consultés	Aspect non traité dans les documents consultés

4.2 Public ciblé et atteint

En termes de publics cibles, plusieurs distinctions entre les programmes peuvent être faites. D'une part, il faut différencier les programmes s'adressant aux résidents de logements publics (programmes états-uniens et français) et ceux destinés aux habitants de logements sociaux autres que publics, c'est-à-dire les personnes vivant en coopératives d'habitation et dans des logements sans but lucratif (programmes canadiens et québécois). En effet, ces programmes se distinguent par leur ampleur, les premiers s'étendant au niveau national le plus souvent, les seconds se centrant sur des territoires plus restreints. D'autres part, la grande majorité des initiatives étudiées, qu'elles soient états-uniennes, canadiennes ou québécoises, visent principalement les ménages et familles ou, du moins, les chef-fe-s de familles. Les projets français, quant à eux, ciblent plus particulièrement les jeunes et les chômeurs de longue durée. C'est la raison pour laquelle ces programmes-ci sont plus explicitement centrés sur l'emploi et l'acquisition, par la pratique, de qualifications directement utiles sur le marché du travail. Le tableau 6 résume la question des publics cibles.

Tableau 6 : Publics cibles

	Programmes / projets	Publics cibles
États-Unis	Operation Bootstrap Program	Bénéficiaires de l'aide sociale (AFDC), ménages ayant besoin d'une aide au logement
	Family Self-Sufficiency (FSS)	Familles résidant dans les logements publics
	Neighborhood Networks Centers	Familles (parents, enfants, aînés) résidant dans les logements publics ou privés subventionnés
	Campus of Learners (COL)	Résidents de tout âge des logements publics
	Step-Up	Résidents de logements publics, bénéficiaires de l'allocation de la Section 8
	Hope VI	Habitants de parcs de logements publics déqualifiés
	Jobs-Plus	Toutes les personnes aptes au travail vivant dans les logements publics
Canada	Entre Nous Femmes	Familles monoparentales
	Just Housing	Habitants du quartier concerné qui touchent l'aide sociale, et plus particulièrement les autochtones et les femmes
	Habitation urbaine	Locataires des logements sans but lucratif concernés par le projet
	Projet de formation et d'emploi	Tous les habitants des coopératives d'habitation concernées qui touchent l'aide sociale
	Five by Five	Familles à faible revenu ; familles monoparentales
	Self-Sufficiency Project (SSP)	Bénéficiaires de la sécurité du revenu (pas nécessairement résidents de logements publics)
Québec	Foyer des jeunes travailleur-euse-s de Montréal	Jeunes travailleur-euse-s âgé-e-s entre 16 et 25 ans disposant d'un projet de vie
	Centre communautaire de Val-Martin	Habitants du quartier vivant ou non en logements publics
	Projet MAP	Femmes cheffes de familles monoparentales
	Nos compétences fortes	Adultes éprouvant des difficultés avec l'écrit et habitant en coopératives
	Projet de programme d'autosuffisance	Personnes vivant dans des logements à loyer modique et bénéficiant de la sécurité du revenu
France	Nouveaux services-Nouveaux emplois	Jeunes, entre 18 et 30 ans, vivant en HLM
	Pacte de la relance pour la ville	Jeunes, entre 18 et 26 ans, résidant dans des zones urbaines sensibles
	Convention HLM-entreprises du bâtiment	Personnes demandeuses d'emploi choisies par les entreprises du bâtiment (on favorise les résidents de HLM)
	Régies de quartier	Jeunes, chômeurs de longue durée, immigrants, personnes handicapées résidant dans les quartiers HLM
	Insertion par l'économique	Jeunes, chômeurs de longue durée et personnes défavorisées vivant en HLM
	Programme IGLOO (F)	Personnes en situation de rupture familiale, jeunes, chômeurs de longue durée, familles mal logées
	IGLOO Villiers-Le-Bel	Chômeurs de longue durée

En ce qui concerne la clientèle atteinte, la question est plus délicate à traiter. En effet, tous les programmes n'ont pas (encore) procédé à une évaluation complète de leur action. Dès lors, nous ne disposons d'aucune information concernant la clientèle atteinte dans bon nombre de cas. Quant aux programmes qui ont réalisé ce travail d'analyse, certains donnent leurs résultats en pourcentages, d'autres en nombre de personnes ayant participé aux activités et les catégories d'individus mises en évidence varient d'un programme à l'autre. C'est la raison pour laquelle nous suggérons aux lecteurs, pour de plus amples informations à ce sujet, de se référer aux fiches d'analyse individuelles des programmes qui sont présentés dans le rapport analytique.

4.3 Encadrement des activités et des participants

L'encadrement des activités et des participants est une question importante à plus d'un titre. En effet, elle permet de mettre en évidence les efforts déployés en vue de garantir un fonctionnement optimal du programme et un suivi adapté des personnes qui y participent. Pour ce qui est des programmes pour lesquels nous disposons d'informations, on constate qu'un accent particulier a été mis sur le suivi des participants, qu'il s'agisse de réunions de groupes ou de rencontres individuelles régulières.

Cependant, seules quelques initiatives, états-uniennes et françaises, signalent l'engagement de personnel en vue de gérer l'ensemble des aspects du programme (ÉU : *Operation Bootstrap, Family Self-Sufficiency, Step-Up, Hope VI* ; France : *Insertion par l'économie*). Il faut, en effet, noter que, dans la majorité des cas, les programmes sont gérés par des structures qui sont, par ailleurs, en charge d'autres activités. Dès lors, ces structures n'ont le plus souvent d'autre choix que de répartir les nouvelles tâches entre les employés présents, ce qui génère des surcharges de travail, un manque de disponibilité du personnel vis-à-vis des demandes des participants au programme et même, dans certains cas, des lacunes en termes de compétences dans la mesure où les nouvelles obligations qui incombent aux employés de la structure peuvent sortir du cadre de ce qu'ils ont l'habitude de faire. Pour pallier à l'ensemble de ces inconvénients, certaines initiatives ont procédé à l'engagement de personnes uniquement chargées de la gestion et de l'animation du nouveau programme, ce qui permet d'améliorer grandement la qualité des services rendus à la clientèle et augmente l'efficacité de l'initiative. Néanmoins, cet investissement dans des ressources humaines supplémentaires n'est pas à la portée de tous les projets. Encore faut-il que ceux-ci jouissent d'un financement adéquat. Dans cette perspective, on peut souligner que les seules initiatives à avoir pu procéder à cet investissement ont été fortement soutenues par les pouvoirs publics.

Le tableau 7 illustre les différentes formes de suivi et d'encadrement qui ont été mises en œuvre dans les programmes analysés.

Tableau 7 : Mesures d'encadrement

	Programmes / projets	Encadrement des activités et participants
États-Unis	Operation Bootstrap Program	Suivi, tout au long du programme, par un conseiller Engagement, au sein de l'office du logement, de personnel chargé de la gestion du programme
	Family Self-Sufficiency (FSS)	Suivi, tout au long du programme, par un conseiller Engagement, au sein de l'office du logement, d'un personnel chargé de la gestion du programme
	Neighborhood Networks Centers	Animateurs du centre encadrent les activités
	Campus of Learners (COL)	Suivi, tout au long du programme, par un conseiller
	Step-Up	Encadrement par des professionnels de la construction engagés par l'office du logement Engagement d'un coordinateur qui gère les activités au jour le jour et d'un superviseur qui s'assure que les objectifs de la formation s'inscrivent bien dans le projet de construction
	Hope VI	Suivi, tout au long du programme, par un conseiller Engagement de personnel pour la coordination du programme
	Jobs-Plus	Suivi, tout au long du programme, par un conseiller
Canada	Entre Nous Femmes	Aspect non traité dans les documents consultés
	Just Housing	Aspect non traité dans les documents consultés
	Habitation urbaine	Aspect non traité dans les documents consultés
	Projet de formation et d'emploi	Aspect non traité dans les documents consultés
	Five by Five	Aspect non traité dans les documents consultés
	Self-Sufficiency Project (SSP)	Suivi partiel par un conseiller
Québec	Foyer des jeunes travailleur-euse-s de Montréal	Suivi hebdomadaire par un intervenant social travaillant au foyer
	Centre communautaire de Val-Martin	Suivi individuel durant et après (6 mois) la participation au projet
	Projet MAP	Suivi par des intervenantes sociales qui se chargent aussi des liens entre les différents partenaires du projet
	Nos compétences fortes	Suivi collectif et, si désiré, individuel dans le développement de compétences
	Projet de programme d'autosuffisance	Suivi de chaque participant par un orientateur
France	Nouveaux services-Nouveaux emplois	Aspect non traité dans les documents consultés
	Pacte de la relance pour la ville	Système de tutorat : 1 tuteur pour 4 personnes engagées dans le programme Monitorat durant l'apprentissage
	Convention HLM-entreprises du bâtiment	Encadrement assuré par l'entreprise du bâtiment et l'organisme HLM
	Régies de quartier	Aspect non traité dans les documents consultés
	Insertion par l'économie	Création de postes de chargés de mission : liaison entre les structures d'insertion et la population ; montage de projets
	Programme IGLOO (F)	Aspect non traité dans les documents consultés

IGLOO Villiers-Le-Bel	Aspect non traité dans les documents consultés
-----------------------	--

5. Les impacts des programmes et projets

La mesure des impacts induits par les différents programmes pose le même type de problèmes que la présentation de la clientèle atteinte. En effet, de nombreux projets n'ont procédé à aucune évaluation de leurs activités et la plupart d'entre eux ne semblent pas avoir élaboré de critères à même de permettre cette évaluation. En outre, les initiatives qui ont effectué une évaluation de leurs activités et de leurs impacts sur les participants et la communauté présentent leurs résultats de manière fort différente, ce qui rend les comparaisons extrêmement difficiles sinon impossibles, et ce d'autant plus que les programmes d'envergure nationale ne disposent pas de données globales, mais uniquement d'informations liées aux projets locaux.

Mais la question des impacts comporte une autre difficulté essentielle. Comment évaluer ces impacts ? Suffit-il de savoir combien de personnes ont suivi le programme jusqu'au bout, c'est-à-dire jusqu'à satisfaction des conditions prévues dans l'entente liant le participant et le programme lui-même ? Est-il suffisant de connaître le nombre d'individus ayant complété une formation scolaire ou professionnelle, ayant suivi un apprentissage ou un stage, ayant usé des services de soutien mis à leur disposition pour déterminer si le programme doit être considéré comme un succès ou un échec ? À toutes ces questions, il nous semble qu'il faut répondre par la négative. En effet, ce qu'il nous importerait de connaître, c'est le pourcentage d'individus ou de ménages qui ont été capables, à la suite de leur participation à l'un des programmes étudiés, de réintégrer le marché de l'emploi de manière durable, d'améliorer leur situation familiale, professionnelle et personnelle ainsi que leur qualité de vie. Malheureusement, pour disposer de ce type de données, il serait nécessaire de pratiquer un suivi sur le long terme des individus et ménages ayant participé aux programmes, démarche qui n'a que trop rarement été entreprise. De plus, il est toujours difficile d'isoler l'effet spécifique d'un programme sur ses participants. Il n'est jamais aisé de savoir si tel individu aurait atteint, ou non, les mêmes objectifs sans le soutien du projet.

Néanmoins, les quelques programmes ayant procédé à une évaluation nous permettent de tirer quelques enseignements utiles. Sur le plan individuel, il semble que les programmes aient globalement contribué :

- à l'amélioration de l'estime de soi des participants,
- à l'élévation du niveau moyen d'éducation et de formation,
- à l'acquisition de compétences sociales nécessaires à un retour à l'emploi,
- à l'acquisition de connaissances en termes de recherche d'emploi (comment faire un CV, se présenter, quels éléments mettre en valeur, etc.),
- à l'amélioration des conditions de travail de certains participants : meilleures rémunérations, emplois plus qualifiés, création de micro-entreprises, etc.

- au retour en emploi d'un certain nombre de participants.

Tous ces éléments ne doivent cependant pas masquer le revers de la médaille. Bon nombre de participants ne sont, en effet, pas arrivés au terme des programmes, ou n'ont pas retrouvé de place de travail, ou n'ont pas terminé une formation entreprise.

Les impacts des initiatives analysées sur la communauté sont plus faciles à cerner dans la mesure où l'on se situe là dans un champ davantage qualitatif. Parmi les plus importants, c'est-à-dire ceux qui reviennent le plus souvent dans les évaluations réalisées par les programmes eux-mêmes, on peut mentionner :

- le développement de synergies entre organismes et entreprises locales impliquées dans le programme,
- le développement de nouveaux services dans des quartiers auparavant délaissés,
- le tissage de nouveaux réseaux de relations parmi les habitants du quartier, mais également parmi les organisations associatives et les PME,
- dans certains cas, aux États-Unis particulièrement, la diminution de la criminalité et la création d'un environnement plus sécuritaire,
- une augmentation de la mixité sociale des quartiers.

Il est clair que ces divers impacts sont présentés quelque peu rapidement et ne touchent pas uniformément les programmes ayant procédé à une évaluation de leurs activités.

Il demeure encore un point qui mérite d'être souligné. Quelques éléments semblent avoir un impact particulièrement bénéfique sur le processus d'insertion entamé par les participants aux programmes :

- les services périphériques, ou services de soutien, tels que la garde d'enfants, la mise à disposition de moyens de transport peu ou pas coûteux, etc. Ces services permettent, en effet, d'atténuer certaines des barrières les plus importantes et les plus fréquentes à l'emploi ;
- la non-pénalisation des gains obtenus grâce à la participation au programme. Il semble important de ne pas sanctionner les individus qui parviennent à augmenter leurs revenus grâce à leur participation au programme en répercutant cette augmentation sur le coût des loyers. L'adaptation systématique des loyers aux revenus réels est extrêmement démotivante pour les individus qui tentent d'améliorer leur situation socio-économique.

Pour accéder à des informations plus détaillées, nous conseillons encore une fois aux lecteurs de se référer aux fiches d'analyse individuelles présentées dans le rapport analytique qui complète ce rapport synthèse.

6. L'évaluation des programmes et projets

Parmi les programmes étudiés ici, deux sont en fait des programmes expérimentaux (*Jobs-Plus* et *Self-Sufficiency Project*) qui jouissent d'un suivi important de la part de groupes de chercheurs qui devront évaluer les modalités de fonctionnement, les impacts obtenus, l'efficacité des activités proposées, etc. Malheureusement, ces programmes n'étant pas encore arrivés à leur terme, nous ne disposons pas des indications à même de nous permettre de présenter le design de recherche élaboré pour mener à bien leur évaluation.

Néanmoins, à partir des quelques programmes ayant fait l'objet d'une évaluation, il nous est possible de mettre en évidence quelques critères d'analyse privilégiés que nous avons divisés en cinq catégories : les critères psychologiques, de formation, économiques, sociaux et organisationnels.

Critères psychologiques	<ul style="list-style-type: none">• Évolution dans l'estime de soi, dans la confiance en soi• Degré d'ouverture aux autres
Critères « formation »	<ul style="list-style-type: none">• Nombre de personnes en formation et types de formations suivies• Proportion de participants ayant obtenu un certificat ou un diplôme• Utilité des formations effectuées en vue de la recherche d'un nouvel emploi• Degré de satisfaction des participants quant aux formations réalisées
Critères économiques	<ul style="list-style-type: none">• Nombre de personnes en emploi• Taux d'activité en emploi• Nombre de retours durables en emploi• Évolution des salaires et des loyers• Degré de dépendance par rapport aux aides publiques• Nombre de ménages ayant quitté les logements publics ou ayant accédé à la propriété• Taux de ménages vivant sous le seuil de pauvreté• Niveau de bien-être (changement observés dans la qualité de vie)• Impacts sur les dépenses de l'État
Critères sociaux	<ul style="list-style-type: none">• Évolution du taux de criminalité• Développement du bénévolat ou de l'entraide• Développement de services à la collectivité, de centres communautaires• Degré de participation des résidents• Groupes ethniques les plus touchés par le programme• Profil des participants (âge, sexe, revenu, scolarité, statut familial, etc.)• Développement de nouveaux partenariats au niveau de la collectivité

- Critères organisationnels
- Utilisation effectuée des services mis à disposition (nombre de personnes touchées)
 - Analyse des modalités de fonctionnement du programme
 - Analyse d'efficacité et d'efficience

Certains programmes d'envergure nationale visent également, à partir des évaluations des projets locaux, à mettre en évidence les « meilleures pratiques », organisationnelles notamment. Cependant, les résultats de ces comparaisons ne sont pas encore connus.

Conclusion

Arrivé au terme de cette étude, il est possible de dresser un bilan des points forts qui se dégagent de notre analyse. En effet, les quelque vingt-cinq programmes étudiés permettent de mettre en évidence une différence importante entre types d'interventions, mais également, et surtout, de souligner des éléments communs.

La distinction principale réside dans l'objectif qui sous-tend les divers programmes et projets. Aux États-Unis, le but est de permettre aux résidents de logements publics d'acquérir une certaine autonomie sociale et financière à même de leur permettre de quitter les logements publics en question et ainsi de libérer des places. Il serait cependant erroné de penser que les programmes états-uniens ne poursuivent que cet objectif pragmatique de mobilité résidentielle dans la mesure où les moyens mis en œuvre au sein des initiatives visent réellement l'acquisition de compétences et de connaissances susceptibles de favoriser une amélioration du niveau de formation et de vie. Au Canada anglais, au Québec et en France, en revanche, les projets ne cherchent pas à promouvoir la mobilité résidentielle, mais à initier des processus de revitalisation du milieu de vie et de la communauté, des démarches d'intégration sociale et d'empowerment de populations fragilisées socialement et économiquement. L'idée, dans ces cas, est de développer des actions capables de mobiliser des personnes autour de projets, individuels et collectifs, à même de conduire à une meilleure emprise des individus et des familles sur leur environnement et leur vie.

Au-delà de cette distinction fondamentale, l'analyse de l'ensemble des programmes conduit à souligner plusieurs éléments qui constituent des facteurs susceptibles d'améliorer l'efficacité des actions entreprises. En premier lieu, il faut mentionner l'importance de la présence, pour gérer un programme, ou même un projet de moindre envergure, d'un animateur à part entière ou, si cela s'avère nécessaire, d'un groupe d'animateurs. En effet, la gestion et l'animation d'un nouveau programme nécessitent un investissement en temps et en énergie que ne peut pas toujours assumer l'organisme promoteur lui-même. Il faut informer et attirer la clientèle visée, l'encadrer dans son processus de formation, de retour à l'emploi, la guider dans ses choix, etc. L'ensemble de ces activités constitue une charge de travail importante qui vient s'ajouter à toutes les autres tâches que doit d'ores et déjà remplir le personnel d'un organisme promoteur. C'est la raison pour laquelle l'engagement de personnes exclusivement chargées du montage et de la mise en œuvre d'un nouveau programme est essentiel si l'on souhaite garantir des prestations efficaces et de qualité.

Le deuxième point sur lequel il est nécessaire de s'arrêter réside dans la question du financement des programmes et de leur mise en œuvre au niveau local. Comme le montrent les programmes et projets étudiés, la mise en œuvre doit pouvoir s'appuyer sur un réseau de partenaires divers (publics, privés, associatifs) représentatifs des milieux concernés par les démarches s'appuyant sur le logement social pour promouvoir des processus de retour en

emploi ou, du moins, de qualification. Les acteurs locaux impliqués dans ces deux domaines particuliers (le logement et la formation/emploi¹⁷) doivent être réunis de manière à ce que puisse être mise en place une gouvernance qui tienne compte de l'ensemble des facteurs susceptibles d'intervenir dans le processus d'autonomisation des individus et ménages, l'objectif étant toujours de développer des stratégies intégrées d'insertion en emploi. Mais cette gouvernance et cette implication des acteurs locaux doivent également pouvoir s'appuyer sur des financements concrets et suffisants. Or, les ressources locales ne sont pas toujours à même d'assurer le bon fonctionnement d'un programme, ce qui rend l'engagement de fonds publics nécessaire à la pérennisation d'une initiative qui, sans cela, risque de s'étioler au fil des années. A cet égard, les programmes états-uniens et français montrent bien à quel point la présence de fonds publics constitue un atout pour des initiatives menées régionalement ou localement dans la mesure où elle permet la stabilisation des structures de gestion et l'offre de services adéquats.

Finalement, l'analyse des divers programmes montre que le logement, et la stabilisation résidentielle plus particulièrement, représente effectivement un premier pas vers l'insertion en emploi. En effet, les individus vivant en logement social et jouissant d'un soutien approprié disposent d'une base solide sur laquelle s'appuyer pour développer des stratégies devant leur permettre d'aboutir à une plus grande autonomie sociale et économique. C'est la raison pour laquelle il est essentiel de développer des mécanismes institutionnels qui évitent de pénaliser les ménages qui améliorent progressivement leur niveau de vie. En effet, l'augmentation du montant des loyers des logements sociaux corrélativement à l'augmentation des revenus des ménages constitue un élément hautement démotivant. Les programmes états-uniens qui introduisent des mesures incitatives dans ce domaine (fonds d'économie, diminution du loyer plafond, non-comptabilisation de l'augmentation des revenus liés à la participation au programme dans le calcul du loyer, diminution de la part des revenus consacrée au paiement du loyer, etc.) révèlent à quel point la possibilité de jouir des gains en revenus, au lieu d'en consacrer une grande partie au loyer, représente un élément de motivation important pour les ménages vivant en logements sociaux. À cet égard, il faut saluer l'annonce faite dernièrement par le ministère des Affaires Municipales et de la Métropole (MAMM) à propos de l'adoption d'un nouveau règlement sur les conditions de location des logements à loyers modiques. En effet, ce nouveau règlement, qui doit entrer en vigueur le 1^{er} septembre prochain, prévoit de protéger les loyers de base (25 % des revenus du ménage) des personnes qui augmentent leurs revenus du travail contre des hausses trop importantes, et ce pour une durée de trois ans. Ainsi, une limite de cinquante dollars par an est fixée à toute augmentation de loyer. Cette modification du règlement constitue un pas dans la bonne direction dans la mesure où elle ne va pas décourager les ménages vivant en logement social à effectuer un retour vers le marché de

¹⁷ Nous regroupons sous la notion formation/emploi l'ensemble des activités organisées et proposées visant à améliorer, de quelque manière que ce soit, l'employabilité des personnes. Cela inclut donc également tous les services psychosociaux ainsi que les services de soutien tels que les garderies.

l'emploi puisque leurs charges de loyer ne seront que faiblement affectées par une éventuelle augmentation des revenus. En outre, ce règlement contribuera à faire du logement un élément fondamental de stabilisation de la position socio-économique des ménages désireux de se lancer dans un processus d'insertion en emploi.

Annexe : Grille d'analyse

1. Le programme

1.1 Nom :

1.2 Brève description et durée:

1.3 Ampleur (Nombre de projets, nombre de personnes):

1.4 Promoteur:

1.5 Les types d'activités

Scolarité régulière :

Formation complémentaire ou sur mesure :

Formation professionnelle :

Stage :

Apprenti :

Entrepreneuriat :

Démarrage d'une entreprise :

Création d'un ou des services :

Insertion à l'emploi :

Services de pré-employabilité (support personnel, prévention, toxicomanie, estime de soi, etc.) :

Aide à la recherche d'emploi :

Support périphérique (garderie, transport, etc):

Médiation :

Autres :

1.6 Les principes généraux :

2. Les partenaires et les ressources investies

(Pour chacun des partenaires, identifier le type de partenaire, leur rôle et leur niveau de gouvernance, le ou les types de ressources qu'ils investissent (voir tableau 1 page 6).

Partenaire 2.1 :

Type de partenaire :

Gouvernance :

Ressources :

Motivations (à participer au projet) :

Etc.

3. Le financement

3.1 Qui finance ?

3.2 Modalités de financement:

À la personne :

À la structure :

Récurrent/non récurrent :

Autres (ou commentaires):

4. Lien(s) avec le logement

4.1 Articulation avec le logement :

Clientèle :

Lieu physique (territoire) :

Activité générée par la fonction logement/bâtiment (ex : entretien ménager, entretien paysager, travaux de construction, etc). Préciser :

Autres :

4.2 Type(s) de logement :

Public – HLM :

Privé marchand – subventionné :

Privé communautaire (OSBL, COOP) :

Autres :

5. Les participants

5.1 Clientèle(s) visée(s) :

Familles :

Chômeurs :

Assistés sociaux :

Jeunes :

Hommes :

Femmes :

Chef – fe – s de famille (monoparentale) :

Communautés ethniques :

Groupes-cibles :

Autres :

5.2 Clientèle(s) atteinte(s) :

Familles :

Chômeurs :

Assistés sociaux :

Jeunes :

Hommes :

Femmes :

Chef – fe – s de famille (monoparentale) :

Communautés ethniques :

Goupes-cibles :

Autres :

5.3 Encadrement des activités et des participants

6. Gouvernance

6.1 Niveau(x)

National :

Étatique (États-Unis):

Régional (France):

Provincial (Canada):

Local :

7. La participation

7.1 Types de mesures de participation:

Obligatoires :

Workfare :

Volontaires :

Incitatives :

Financières :

Relationnelles :

Gouvernance :

Autres :

7.2 Moyens pour rejoindre la clientèle :

Informations :

Animations :

Autres :

7.3 Moyens pour retenir les participants :

Signature d'un contrat :

Autres :

8. Les impacts

8.1 Impacts visés sur les participants :

Au niveau personnel (augmentation de l'estime de soi, confiance en soi, sentiment de pouvoir, etc) :

Au niveau des compétences ou des qualifications (formelle ou informelle : diplôme, carte de compétences, expérience, etc) :

Au niveau des conditions de travail (stabilité, salaire, avantages, mobilité, etc) :

Au niveau du logement (stabilité résidentielle, mobilité résidentielle) :

Accès à la propriété :

Au niveau de l'insertion :

Autres :

8.2 Impacts obtenus sur les participants :

Au niveau personnel (augmentation de l'estime de soi, confiance en soi, sentiment de pouvoir, etc) :

Au niveau des compétences ou des qualifications (formelle ou informelle : diplôme, carte de compétences, expérience, etc) :

Au niveau des conditions de travail (stabilité, salaire, avantages, mobilité, etc) :

Au niveau du logement (stabilité résidentielle, mobilité résidentielle) :

Accès à la propriété :

Au niveau de l'insertion :

Autres :

8.3 Impact(s) sur les charges de loyer :

Augmentation :

Stabilisation – plafond :

Mise en réserve de la surcharge :

Autres :

8.4 Impacts visés sur la communauté :

Appartenance territoriale (communautaire) :

Articulation aux territoires (+ de concertation, + de partenariat, + de participation) :

Activités économiques nouvelles ou maintien des activités existantes (emplois, services, entreprises, consommation, etc) :

Autres :

8.5 Impacts obtenus sur la communauté :

Appartenance territoriale (communautaire) :

Articulation aux territoires (+ de concertation, + de partenariat, + de participation) :

Activités économiques nouvelles ou maintien des activités existantes (emplois, services, entreprises, consommation, etc) :

Autres :

9. Évaluation

9.1 Qui commande l'évaluation ?

Le programme :

Le projet :

L'organisme emploi :

L'organisme logement :

Un tiers (non impliqué) :

Autres :

9.2 Qui exécute l'évaluation ?

Le programme :

Le projet :

L'organisme emploi :

L'organisme logement :

Un tiers (non impliqué) :

Autres :

9.3 Les indicateurs

Économiques (emplois, logements, revenus, etc) :

Culturels (groupes ethniques, etc) :

Sociaux (criminalités, cohésion sociale, etc) :

Autres :