

C-13-2005

**Dynamiques partenariales dans le champ
de la main-d'œuvre (1996-2003)
Le défi d'une nouvelle gouvernance
québécoise impliquant les organismes
communautaires d'insertion**

Geneviève Shields
École de travail social, UQÀM

Décembre 2005

Cahiers de l'ARUC-ÉS

Cahier N° C-13-2005

**« Dynamiques partenariales dans le champ de la main-d'œuvre (1996-2003)
Le défi d'une nouvelle gouvernance québécoise impliquant les organismes communautaires
d'insertion »**

Geneviève Shields

ISBN 2-89276-384-3

Dépôt Légal: Décembre 2005

Bibliothèque Nationale du Québec

Bibliothèque Nationale du Canada

Avant-propos

Le présent cahier présente les résultats d'une recherche effectuée dans le cadre d'une démarche académique inscrite à l'intérieur du programme de maîtrise en intervention sociale de l'UQAM. Ce processus est le fruit des années de pratique professionnelle de l'auteure dans le champ de l'insertion et de l'intégration au marché du travail mais, surtout, d'un cheminement scientifique enraciné au sein d'une équipe de recherche universitaire, le laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques (LAREPPS) de l'UQAM, afin de mieux cerner le pouls des changements en cours en matière de politique d'emploi et de prestation de services en la matière.

À la lecture de ce cahier, l'intérêt manifesté pour le développement des pratiques d'insertion s'est centré autour de la dynamique de collaboration entre les organismes communautaires d'insertion et les services publics d'emploi. Constatant un certain fossé culturel entre ces univers aux pratiques contrastées, l'auteure désirais mieux comprendre l'émergence du nouveau modèle partenarial à caractère socioéconomique. Les irritants liés à l'approche technocratique de l'État et les effets de celle-ci sur le quotidien de plusieurs organismes d'employabilité et d'insertion, a insufflé le désir de pallier au peu d'échos scientifiques au regard de cette réalité en profonde mutation. En définitive, la démarche reposait sur la volonté d'apporter un éclairage nouveau sur cette réalité, un éclairage qui s'appuierait sur le vécu des acteurs en présence et ce, dans une perspective historique permettant de prendre un certain recul afin de mieux saisir l'évolution de ce phénomène d'interdépendance. Ainsi, nous avons voulu examiner la récente maîtrise d'œuvre de Québec dans le domaine, en souhaitant que les résultats puissent apporter une contribution aux changements relatifs aux initiatives et dispositifs socioéconomiques.

Une telle entreprise n'aurait pu être menée à terme sans le soutien de mes directeurs, les professeurs Danielle Desmarais et Yves Vaillancourt, de l'École de travail social de l'UQAM. L'expérience intellectuelle que j'ai vécue au cours des dernières années a pu être

encadrée avec brio grâce à leur professionnalisme et à leur intérêt pour le renouvellement des pratiques d'intervention. Cette forme de mentorat aura été pour moi un dialogue fertile afin de clarifier mes hésitations et revisiter mes certitudes. Je désire également remercier chaleureusement le Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS). Le soutien matériel alloué ainsi que ma participation à quelques travaux portant sur les initiatives de l'économie sociale, ont grandement enrichi ma propre démarche. En son sein, la collégialité des rapports a constitué un rempart contre l'abandon lors des moments plus difficiles. En ce sens, un merci spécial est adressé au professeur Lucie Dumais, de l'École de travail social, pour la justesse de ses critiques et les débats d'idées, à Louise Tremblay pour son œil de « lynx linguistique », à Carole Vilandr  pour son enthousiasme et son perpétuel dévouement, à Marie-Noëlle pour ses réflexions posées ainsi qu'à tous les acteurs et collaborateurs du LAREPPS.

Je souligne également l'apport de l'Alliance de Recherche Universités-Communautés (ARUC) en économie sociale et ses co-directeurs, M. Jean-Marc Fontan et Nancy Neamtan, ainsi qu'au Chantier d'activités partenariales portant sur les services destinés aux personnes. Leur soutien est précieux à la diffusion des résultats de cette recherche et permet de faire rayonner les idées contenues dans ce cahier auprès de divers chercheurs et acteurs interpellés par ces enjeux.   cet égard, je désire souligner la contribution de Sylvie Champoux et de Alexis Langevin-Tétrault qui ont permis de rendre ce cahier tangible.

J'aimerais également exprimer toute ma gratitude à l'égard des personnes qui ont participé activement, de près ou de loin, au succès de cette démarche. C'est grâce   vous, les acteurs interrogés, que j'ai pu documenter la réalité sous étude et y voir un peu plus clair. Vous m'avez souvent témoigné l'urgence d'une telle entreprise et malgré vos agendas fort chargés, vous avez concédé un peu de votre précieux temps. Avec émotion, je remercie toutes ces personnes et plus spécialement Louise Harel, députée à l'assemblée nationale et ancienne ministre, pour avoir accepté sans conditions de participer à cette recherche.

Merci également à mes employeurs, le Réseau des CJE du Québec (RCJEQ) et l'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ), pour leur compréhension à l'égard de mes nécessaires absences pour cause de rédaction ou d'activités de diffusion scientifique.

Dans cette fabuleuse odyssée intellectuelle, conjuguée à des occupations professionnelles parfois à temps plein, l'École de travail social de l'UQAM a su comprendre les aléas de ma conciliation travail-études en plus de m'accorder une bourse d'excellence fort bien accueillie. À cet effet, je désire remercier Henri Dorvil, ancien directeur de la maîtrise ainsi que Jean-François René, le directeur actuel de la maîtrise, tous deux professeurs à l'École de travail social. Merci également à la secrétaire Gisèle Poirier-Léger, d'une patience incarnée, qui m'a permis de rendre possible le prolongement de mon cheminement.

Pour le soutien financier sous forme de bourse d'excellence, je souligne également l'apport précieux du syndicat des professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ). Le soutien de la Fondation Louise Montpetit-Morrisseau a été un puissant moteur de reconnaissance de ma problématique de recherche. Merci de leur patience, de leur souplesse et de leur intérêt bien senti.

En terminant, je souligne que le mémoire de maîtrise ayant servi à alimenter ce cahier de recherche, s'est vu accordé une distinction honorifique en 2006 de la Fondation Jean-Charles Bonenfant de l'Assemblée Nationale du Québec, en vertu de sa contribution à l'avancement des connaissances sur les institutions politiques ainsi que sur la démocratie. Je suis heureuse de pouvoir compter sur leur soutien afin de permettre aux parlementaires d'avoir accès à cet éclairage pour alimenter les réflexions entourant de futures réformes en la matière.

Résumé

Lors de la réforme de la Sécurité du revenu en 1996, Québec a fait le pari de revoir fondamentalement ses approches en matière d'intervention auprès des personnes sans-emploi. Avec la ratification de l'*entente Canada-Québec relative au marché du travail* en 1997, le gouvernement du Québec devient le maître d'œuvre de sa politique d'emploi. Un profond bouleversement se manifeste à tous les niveaux. On institue Emploi-Québec et la Commission des partenaires du marché du travail. Une nouvelle forme de gouvernance associative va voir le jour. Ce cahier présente les résultats d'une recherche qualitative menée dans le cadre de la maîtrise en intervention sociale de l'UQAM. Il tente de cerner les effets des transformations sur les dynamiques partenariales entre les acteurs étatiques et les organismes communautaires du champ de la main-d'œuvre.

Les organismes communautaires œuvrant en développement de l'employabilité et en insertion socioéconomique constituent un imposant levier pour la prestation de services complémentaires aux Centres locaux d'emploi (CLE). À partir d'une dizaine d'entrevues réalisées auprès d'acteurs publics, communautaires et politiques, nous mettons en relief certaines des propriétés émanant de la gestion partenariale à Emploi-Québec en regard de l'implication des organismes communautaires d'insertion dans la mise en œuvre de la *Politique active du marché du travail*. La séquence historique examinée débute avec la réforme de la Sécurité du revenu de 1996 et se termine avec la fin du règne du Parti québécois, en 2003.

Mots-clés :

INSERTION / EMPLOI / PARTENARIAT / MAIN-D'ŒUVRE / EMPLOYABILITÉ / POLITIQUE SOCIALE / SÉCURITÉ DU REVENU / ORGANISMES COMMUNAUTAIRES

Table des matières

Avant-propos.....	i
Résumé.....	iv
Liste des figures et tableaux.....	ix
Liste des abréviations	x
Introduction.....	1
Méthodologie	4
1. L'État québécois et la maîtrise d'œuvre des mesures actives : l'émergence de pratiques partenariales plurielles	9
1.1 L'activation des politiques de main-d'œuvre comme nouveau mandat.....	9
1.1.1 <i>L'État québécois et la remise en question du modèle social-étatiste.....</i>	<i>13</i>
1.1.2 <i>Emploi-Québec comme nouvelle entité opérationnelle.....</i>	<i>14</i>
1.1.3 <i>Une nouvelle stratégie basée sur le renforcement des collectivités.....</i>	<i>15</i>
1.1.4 <i>La réforme de la Sécurité du revenu : les grands principes derrière l'application.....</i>	<i>17</i>
1.1.5 <i>Ciblage des jeunes : deux logiques en présence</i>	<i>20</i>
1.2 L'implication accrue des organismes communautaires dans le champ de la main-d'œuvre.....	22
1.2.1 <i>Un nouveau « secteur » de l'action communautaire</i>	<i>22</i>
1.2.2 <i>Des travaux conjoints pour asseoir une relation partenariale</i>	<i>25</i>

1.3 Étude de l’insertion, du partenariat et des modes de gouvernance : les apports théoriques.....	28
<i>1.3.1 Solidarité jeunesse : des pistes pour la compréhension des dynamiques à l’œuvre.....</i>	<i>32</i>
<i>1.3.2 Les limites de la recherche actuelle en regard du phénomène.....</i>	<i>33</i>
2. Synthèse des résultats: l'apport partenarial des organismes communautaires dans l'organisation des services d'emploi québécois	35
2.1 Un brin d’histoire.....	35
<i>2.1.1 Une requête québécoise non partisane mais de longue haleine.....</i>	<i>36</i>
<i>2.1.2 Les péquistes persistent... et signent</i>	<i>38</i>
<i>2.1.3 La réforme de l’assurance-emploi et la création de DRHC.....</i>	<i>39</i>
<i>2.1.4 L’entente Canada-Québec relative au marché du travail et les partenaires québécois.....</i>	<i>40</i>
<i>2.1.5 L’arrivée massive d’organismes communautaires d’employabilité</i>	<i>41</i>
2.2 L’organisation des services d’emploi : le financement comme déterminant central	46
<i>2.2.1 La complémentarité comme notion référentielle.....</i>	<i>47</i>
<i>2.2.2 Nature des services et établissement des rapports entre acteurs.....</i>	<i>48</i>
<i>2.2.3 L’approche globale et l’approche par coûts unitaires.....</i>	<i>51</i>
<i>2.2.4 La reddition de comptes : une vision de courte vue?.....</i>	<i>52</i>
2.3 La création d’Emploi-Québec et l’opérationnalisation du parcours vers l’insertion	53
<i>2.3.1 Un bouleversement culturel profond.....</i>	<i>53</i>

2.3.2	<i>Une déconcentration qui profite aux régions.....</i>	55
2.3.3	<i>Les services offerts aux personnes : l'accessibilité questionnée</i>	57
2.3.4	<i>Synergie des interventions : une approche bureaucratique à surpasser</i>	58
2.4	Gestion partenariale et instances mises en place.....	62
2.4.1	<i>Une fonction consultative subordonnée au pouvoir ministériel</i>	62
2.4.2	<i>La difficile tentative de coalition entre les regroupements.....</i>	67
2.4.3	<i>Partenariat ou simple relation d'affaires ?</i>	70
2.4.4	<i>Personnalisation des contacts et documentation de l'action : des stratégies à affirmer</i>	72
3.	La contractualisation avec les organismes communautaires pour renouveler la politique d'emploi.....	79
3.1	Une nouvelle ère déterminante pour les services de main-d'œuvre québécois.....	79
3.1.1	<i>Le grand rêve d'un État partenaire</i>	82
3.2	L'interface entre l'état et les organismes communautaires d'insertion.....	86
3.2.1	<i>Le partenariat de services.....</i>	89
3.2.2	<i>D'une logique autonomiste à une logique complémentariste</i>	93
3.3	Processus de décentralisation et pratiques de représentation	96
3.3.1	<i>Décentralisation et structuration des pouvoirs de la politique de main-d'oeuvre</i>	100
3.3.2	<i>La capacité de mobilisation chez les acteurs socioéconomiques.....</i>	102
	Conclusion	106

Épilogue: un nouveau gouvernement, de nouvelles stratégies pour l'emploi 117

Bibliographie..... 120

Liste des tableaux et des figures

Tableaux

Tableau 1 : Synthèse des profils des acteurs interrogés.....	7
--	---

Figures

Figure 1 : Portrait des principaux liens de financement des regroupements d'organismes d'employabilité (avant l'entente Canada-Québec relative au marché du travail de 1997)	42
Figure 2 : Portrait des principaux liens de financement des regroupements d'organismes d'employabilité (après l'entente Canada-Québec relative au marché du travail de 1997)	44
Figure 3 : Décentralisation des pouvoirs en matière de développement socioéconomique au Québec	97
Figure 4 : Déconcentration des services au sein d'Emploi-Québec	98

Liste des abréviations

ACREQ	Association des clubs de recherche d'emploi du Québec
APSEQ	Association des parrains des services d'employabilité du Québec
ASEMO	Association des services externes de main-d'œuvre
CCMVMO	Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre, Ottawa
CEIQ	Collectif des entreprises d'insertion du Québec
CLD	Centre local de développement
CLE	Centre local d'emploi, Emploi-Québec
COCDMO	Coalition des organismes communautaires en développement de la main-d'œuvre
CPQ	Conseil du patronat du Québec
CPMT	Commission des partenaires du marché du travail, Emploi-Québec
CTQ	Centre travail Québec
DRHC	Développement des ressources humaines Canada
FTQ	Fédération des travailleurs et des travailleuses du Québec
LAREPPS	Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales
MESS	Ministère de l'emploi et de la sécurité sociale, Québec
MSR	Ministère de la sécurité du revenu, Québec
PAMT	Politique active du marché du travail, Québec
RAPC	Régime d'assistance publique du Canada
RCEE	Réseau canadien des entreprises d'entraînement
RCJEQ	Réseau des Carrefour jeunesse-emploi du Québec
RQuODE	Regroupement québécois des organismes en développement de l'employabilité
RSSMO	Réseau des services spécialisés de main-d'œuvre
SACA	Secrétariat à l'action communautaire autonome
SEMO	Services externes de main-d'œuvre
SPGQ	Syndicat des professionnels du gouvernement du Québec
SFPQ	Syndicat de la fonction publique du Québec
SQDM	Société québécoise de développement de la main-d'œuvre

Introduction

A priori, il convient de replacer les initiatives d'insertion actuelles au regard des transformations historiques relatives aux systèmes de protection sociale au Canada. L'activation des politiques publiques dans le champ de la main-d'œuvre fera en sorte, qu'au Québec, un modèle distinct a émergé par le truchement de nouvelles formes d'action qui confèrent à la province un pouvoir d'intervenir et de développer l'emploi et ce, en actualisant des espaces de concertation multipartite que l'on ne retrouve pas dans les autres provinces. La réforme de la Sécurité du revenu de 1997 ainsi que la création d'Emploi-Québec en 1998, constitueront nos angles d'analyse contextuelle.

La présente recherche tente de cerner les nouveaux modes de gouvernance découlant de la Politique active du marché du travail depuis la création d'Emploi-Québec. Pour les fins de cette étude, l'analyse portera plus précisément sur la période comprise entre la formulation de la réforme de la Sécurité du revenu en 1996 et la fin du règne du Parti québécois aux élections de 2003. Notre étude mettra en lumière ce qui émane de la dynamique partenariale entre les organismes communautaires d'insertion et les services publics d'emploi au cours de cette période caractérisée par de grands changements organisationnels, structurels et idéologiques. Regarder de plus près le recours de l'État aux organismes communautaires spécialisés dans les pratiques de développement de l'employabilité et l'insertion des personnes sans-emploi apparaît crucial, puisque ce volet de l'action communautaire est relativement nouveau dans l'histoire du mouvement communautaire québécois.

En actualisant un processus de recherche qualitative basé sur l'analyse de la documentation spécialisée et sur l'expérience d'une dizaine d'acteurs privilégiés, nous examinerons plus en détail les changements opérés en regard de l'aménagement de la prise de décision ainsi que les ratés et les avancées de la réforme initiée par la ministre Harel depuis 1997. Plus spécifiquement, notre analyse portera sur les types de relations qui s'opèrent entre les acteurs dans le processus d'organisation des services. Nous tenterons d'expliquer les

propriétés émanant du processus de décentralisation opérationnelle ainsi que celles relevant du processus concomitant de centralisation décisionnelle. Ainsi, notre démarche tentera de mieux saisir les dynamiques à l'œuvre entre les acteurs impliqués de près dans la mise en œuvre des services touchant l'insertion au marché du travail. Les gouvernements fédéral et provincial n'étant plus les seuls maîtres d'œuvre, quels types de solutions opérationnelles et quelles orientations politiques ont vu le jour afin d'offrir des opportunités d'insertion aux sans-emploi? Quels sont les impacts de celles-ci sur les clientèles visées et sur les acteurs et organisations impliqués? Voilà les questions qui constituent le cœur de cette recherche et qui seront explorées dans ce cahier.

Le présent document, qui est une version adaptée du mémoire de maîtrise dont il découle, se divise en trois parties. Après avoir brièvement rappelé l'approche méthodologique utilisée pour opérer la recherche, nous enchaînerons avec un survol du contexte dans lequel s'est déployée une nouvelle vision de l'aide à l'emploi et des politiques d'assistance auprès des populations de sans-emploi. Nous verrons en quoi l'activation des politiques publiques en la matière contribue à façonner un tout nouveau modèle propre au Québec. Les objectifs poursuivis par la réforme de la Sécurité du revenu et l'édification d'Emploi-Québec en tant que guichet unique pour la prestation des services de main-d'œuvre, seront mis en relief afin de mieux comprendre le passage de la stratégie de revenus à la stratégie de services. Nous expliquerons également la genèse de l'implication des organismes communautaires dans le développement d'initiatives socioéconomiques. Ainsi, nous verrons en quoi consiste leur rôle et dans quel cadre ils sont appelés à prendre part à la nouvelle politique active de main-d'œuvre à travers des pratiques de consultation avec les acteurs étatiques. Cette section permet également de faire état des divers courants théoriques liés à l'insertion, aux pratiques partenariales ainsi qu'aux modes de gouvernance.

La seconde section du document met en lumière les résultats synthétiques de l'étude. D'entrée de jeu, le contexte historique du rapatriement des mesures vers le Québec est abordé sous l'angle de la compréhension des acteurs interrogés. Ce contexte fédéral-provincial apparaît crucial et vient teinter l'entente Canada-Québec ratifiée en 1997,

puisque les objectifs québécois seront subordonnés à ceux d'Ottawa. Cette entrée en matière nous aidera à mieux comprendre par la suite l'organisation des services d'emploi québécois et les déterminants liés au financement des ententes contractuelles avec les organismes communautaires d'employabilité et d'insertion. Nous verrons également en quoi le concept de parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi a rencontré plusieurs écueils dans sa mise en œuvre. La difficile conciliation des cultures en présence et l'importance accordée à la déconcentration des services vers les localités se présentent comme des éléments incontournables pour cerner les rapports entre les acteurs à l'étude. Avec la création d'Emploi-Québec et la gestion partenariale articulée à travers divers espaces de délibération, nous pourrions examiner la dynamique qui émane des rapports entre acteurs. Nous ferons principalement référence aux rapports entre les acteurs communautaires et les services publics d'emploi mais également aux rapports qu'entretiennent les regroupements d'organismes communautaires entre eux par le biais d'une large coalition.

La contractualisation sur laquelle repose l'essentiel des rapports sera explicitée à l'intérieur de la section trois. Cette section, qui fait écho aux résultats exposés, permet d'approfondir certains éléments probants soulevés par les acteurs. Nous avons mis en relief les éléments inhérents aux formules de financement, puisqu'ils semblent nous informer sur les aspects qui caractérisent l'interface entre les acteurs communautaires et l'État. De plus, cette synthèse fera plus largement état du processus de décentralisation qui s'est opéré et des impacts que ce dernier a occasionnés sur les pratiques de représentation.

Pour conclure, nous examinerons les effets engendrés par la mise en œuvre de la Politique active du marché du travail (PAMT) sur les modes d'action des organismes communautaires. Nous explorerons quelques pistes qui pourraient être investies par les organismes communautaires afin de promouvoir des pratiques visant la démocratisation des activités et des services d'emploi. En fonction de cet objectif, nous nous questionnerons sur les tenants et aboutissants d'un réel projet social pouvant émaner d'une plus forte cohésion entre les divers regroupements d'organismes d'employabilité et l'État.

Méthodologie

S'inscrivant dans une compréhension des phénomènes alliant perspective démocratique et participation des acteurs dans les transformations des politiques sociales, la démarche de recherche tente d'enrichir l'analyse des rapports qui s'opèrent entre les organismes communautaires d'employabilité et les services publics d'emploi. Pour tenter de cerner certaines propriétés de cette interface, l'analyse puise à la source d'un ensemble littéraire aux courants variés, tout en accordant prépondérance aux informations issues du processus de récolte des données auprès d'acteurs privilégiés, dans la perspective de la méthode dite de *théorisation ancrée*.

L'objectif n'est cependant pas simple. La pénurie de recherches documentées portant explicitement sur les rapports entre acteurs dans la sphère des services de main-d'œuvre québécois, en fait foi. L'étudiante-chercheuse a donc orienté sa stratégie méthodologique dans une perspective inductive afin de rendre compte, entre autres, des enjeux et caractéristiques qui sous-tendent ces rapports. Conséquemment, un regard est porté sur le fonctionnement organisationnel des institutions impliquées, complétant ainsi le regard porté par les études traitant d'administration publique.

Dans cette perspective d'ouverture démocratique et en partant de l'opinion d'acteurs privilégiés, nous tenterons plus spécifiquement de :

- Cerner les modes de gouvernance spécifiques qui sous-tendent la transformation des activités partenariales entre les pouvoirs publics d'emploi et les organismes d'insertion;
- Rendre compte des dynamiques partenariales à l'œuvre entre les services publics d'emploi et les organismes d'insertion afin de dégager le type de relation qui s'établit entre eux;
- Cerner le point de vue des acteurs en regard des conditions d'aménagement de la prise de décision et ce, en investiguant le rôle des structures décisionnelles et

consultatives qui interviennent dans le processus de mise en œuvre des politiques d'emploi;

- Connaître les ratés et les avancées de la décentralisation et de la déconcentration des services en regard des objectifs politiques, administratifs et organisationnels de la politique active du marché du travail et ce, depuis la création d'Emploi-Québec.

Essentiellement, le processus de cueillette de données s'est opéré à partir d'une analyse de la documentation spécialisée ainsi que sur la réalisation d'une dizaine d'entrevues avec des acteurs privilégiés. Sur le plan de la documentation disponible, nous avons consulté bon nombre de recherches et analyses existantes, des écrits portant sur le processus de rapatriement des pouvoirs de main-d'œuvre par Québec ainsi que des documents provenant de regroupements d'organismes (mémoires portant sur les réformes, avis, actes de colloque, débats parlementaires, projets de loi, etc.).

Au printemps 2004, nous avons réalisé des entrevues sous couvert de la confiance¹ auprès d'individus appartenant à différentes entités rattachées de près aux activités partenariales d'Emploi-Québec. Afin d'assurer une forme de représentativité, nous avons souhaité que les répondants se retrouvent dans l'un des trois sous-groupes suivants :

- les *représentants des organismes communautaires d'employabilité* oeuvrant auprès des jeunes ou des personnes sans-emploi ;
- les *représentants des services publics d'emploi* oeuvrant à Emploi-Québec ou à la Sécurité du revenu ou, antérieurement, dans des bureaux d'emploi fédéraux;
- les *représentants « autres »* oeuvrant dans la sphère politique ou syndicale, ayant une implication dans la sphère des services de main-d'œuvre.

¹ Seule madame Louise Harel, ex-ministre responsable du dossier de rapatriement des mesures de main d'œuvre et auteure de la réforme de la sécurité du revenu de 1997, a accepté de nous livrer ses impressions de façon publique.

Comme nous l'indique le tableau 1, notre échantillon de répondants était constitué principalement de personnes fortement scolarisées qui parfois, possédaient une expérience transversale en lien avec diverses formes d'activités partenariales à Emploi-Québec et ce tant aux niveaux local, régional que national. Bien que la majorité des répondants provenaient des grands centres (Montréal, Québec) où se concentre l'essentiel des activités politiques et de représentation nationale, il aurait été souhaitable d'y inclure des représentants de régions plus éloignées.

Bien que très riche au niveau de l'apport des répondants, il faut garder à l'esprit que les résultats présentés ici sont en grande partie issus de discours de gestionnaires et de représentants d'organismes communautaires ou publics. Les entrevues réalisées avec les représentants politiques et syndicaux sont également venues enrichir cette cueillette de données. Dans l'avenir, il serait pertinent de constituer un échantillon qui inclurait des praticiens pour cerner un peu plus adéquatement des éléments liés aux interventions effectuées dans le cadre des parcours d'insertion.

Tableau 1
Synthèse des profils des acteurs interrogés

Répondants	Groupe d'âge (ans)	Sexe	Niveau de scolarité	Type de représentants		
				Communautaire	Étatique	Autre (syndical, politique)
Entrevue 1	35-45	Masculin	Universitaire	√		
Entrevue 2	25-35	Masculin	Universitaire		√	
Entrevue 3	45-55	Féminin	Universitaire	√		
Entrevue 4	45-55	Féminin	Universitaire	√		
Entrevue 5	55 et plus	Masculin	Universitaire		√	
Entrevue 6	45-55	Féminin	Universitaire			√
Entrevue 7	25-35	Masculin	Universitaire		√	
Entrevue 8	35-45	Masculin	Universitaire	√		
Entrevue 9	55 et plus	Féminin	Universitaire			√
Entrevue 10	<i>N.D.</i>	Féminin	<i>N.D.</i>		√	
	35-45	Masculin	Universitaire		√	

1. L'État québécois et la maîtrise d'œuvre des mesures actives : l'émergence de pratiques partenariales plurielles

Au cours de cette section, nous nous engagerons dans un examen du contexte de l'activation des politiques publiques d'emploi, afin de mieux comprendre les nouvelles exigences demandées aux régimes assistanciers des États contemporains. Ainsi, nous verrons dans quel cadre politico-institutionnel le projet québécois de politique active a vu le jour. Nous serons amenés à examiner les moments forts du passage de l'ancien régime au nouveau, par une recension de la documentation portant sur la réforme québécoise de la Sécurité du revenu, puis de l'avènement d'Emploi-Québec comme nouvelle entité opérationnelle. Les caractéristiques particulières au mode de gouvernance propre au Québec dans le champ de la main-d'œuvre seront mises en relief, afin de cerner sur quelles bases les grands objectifs socioéconomiques ont été adoptés, puis mis en œuvre, pour planifier une nouvelle stratégie de services mettant à profit les organismes du secteur communautaire. Nous terminerons en jetant un coup d'œil du côté des apports théoriques ayant enrichi et balisé le cadre de cette recherche. Plus précisément, nous examinerons les courants théoriques portant sur l'insertion, le partenariat et l'analyse des modes de gouvernance.

1.1 L'activation des politiques de main-d'œuvre comme nouveau mandat

Au cours de la décennie 1980 et plus particulièrement des années 1990, le Canada se retrouve confronté à la nécessité de réformer en profondeur son régime de protection et d'action en matière d'emploi et d'assistance sociale. La situation n'est pas unique au pays, puisque la montée du chômage et le désir de renforcer la croissance de l'emploi constituent le cœur de la stratégie pour l'emploi de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui fut adoptée par les pays membres en 1994. Dans l'ensemble, les actions à entreprendre visent à accroître la flexibilité de la main-d'œuvre, à réviser les dispositions relatives à la sécurité d'emploi et à rendre les politiques du marché du travail actives et plus efficaces (OCDE, 1999). Le mot d'ordre est lancé : le Canada et ses provinces doivent mettre la main à la pâte pour accroître les efforts en matière de retour au

marché du travail des prestataires qualifiés de « dépendants » de l'aide étatique pour subvenir à leurs besoins.

On remarque que le Canada n'est pas demeuré timide face aux recommandations de l'OCDE et s'est même avéré être l'un des plus déterminés à mettre en œuvre la stratégie pour l'emploi (OCDE, 1999). Ce faisant, un important virage sera entrepris par les provinces afin de mettre en branle de puissantes réformes axées principalement sur des stratégies de réinsertion au marché du travail (Alfirev-Bieri, 1999). Un nouveau règne s'annonce sous le signe de l'activation des politiques de main-d'œuvre.

Au cours de cette période, le Québec est accablé par une double crise, soit une crise de l'emploi et une crise de l'État social qui s'est traduite par une recherche de solutions alternatives pour pallier aux nouvelles réalités devenues enjeux sociopolitiques (Defourny, Favreau et Laville, 1998). À ce sujet, Gorlick et Brethour (1998) nous indiquent que ce sont précisément les réductions massives en paiements de transfert vers les provinces qui ont entraîné un remaniement en profondeur des programmes d'assistance et le recours à une réinterprétation du lien entre l'assistance sociale et l'emploi. Le défi posé relève directement de la capacité de chaque province à pouvoir assumer une plus grande maîtrise dans la conception de ses programmes, dans un contexte où ses marges de manœuvre financières pour opérer le changement demeurent étroites (Gorlick et Brethour, 1998 : 2).

D'une logique reposant sur la distribution passive de prestations, on passe alors à une logique où le prestataire est encouragé à prendre part à des activités de développement de l'employabilité, à se diriger le plus rapidement possible vers le marché du travail. Cette activation des politiques publiques peut revêtir un sens négatif si l'on y associe un recul des droits des prestataires et de façon plus large, un recul des acquis de l'État-Providence (Esping-Anderson, 1999; Campeau, 2001). Mais, pour certains analystes, cette nouvelle orientation vers un « social actif » peut correspondre également à un renouvellement constructif de l'action de l'État (Tremblay, Assogba et Boucher, 2002) et de façon plus large, du contrat social (Rosanvallon, 1995) et ce, dans un contexte socioéconomique qui n'est plus celui des années 1970. Le champ de l'emploi et du développement local

apparaîtra alors comme un vecteur de changement à investir pour opérer ce nouveau mandat d'activation des politiques traditionnelles.

Ce passage des politiques dites « passives » vers une philosophie de remise au travail par l'entremise de mesures actives entraîne des responsabilités supplémentaires pour les deux paliers de gouvernement, que Morel (2000) traduit sous la forme d'un nouveau devoir de performance, adjoint d'une obligation de moyens pour l'État, afin de mettre en branle un processus d'activation de la main-d'œuvre. Ainsi, cette nouvelle reconfiguration des politiques publiques d'emploi déplace la stratégie de revenus qui prévalait jusqu'à ce jour vers une stratégie de services et ce, afin de mettre en œuvre des actions ciblées en direction de publics vulnérables (Morel, 2000).

Cette mutation dans les formes d'action des États contemporains n'est pas sans provoquer différentes réactions en regard des logiques inhérentes à ces changements. En effet, plusieurs auteurs dénoncent le caractère individualisant des approches apparues au cours des années 1980, y voyant un affaiblissement des systèmes de protection universelle et ce, en instituant une forme d'obligation morale chez les individus, sous couvert de lutte à la dépendance (Campeau, 2001; Tremblay, 2001; White et Lévesque, 2001).

Cette vision n'est cependant pas partagée par tous puisque, pour certains, la participation sociale se corrèle avec une forme de participation économique, dans un contexte où les États doivent repenser la manière d'assurer l'intégration des chômeurs :

Ainsi, l'ampleur du chômage a amené des pays qui disposaient d'une tradition forte en matière d'État-Providence à déployer un espace inédit de traitement social du chômage. Ce traitement social du chômage traduit un changement important; il tente d'articuler, de façon inédite, politiques sociales et politiques d'emploi à partir de la conviction selon laquelle la participation à la sphère économique est un des principaux vecteurs de l'intégration sociale (Defourny, Favreau et Laville, 1998 : 21).

Ainsi, des interprétations contrastées tentent de traduire les orientations sous-jacentes à l'activation des politiques publiques en matière d'emploi et de sécurité du revenu. La première et la plus documentée postule que cette activation tend vers une forme de *workfare*, soit vers une mise en œuvre de programmes qui mettent l'accent sur les problèmes individuels en omettant de considérer le contexte producteur de l'exclusion, pour ainsi centrer l'action des États sur le contrôle des individus dans le besoin. La seconde position, minoritaire il va sans dire, parce que nouvellement formulée, considère plutôt que cette mise en œuvre de mesures actives peut revêtir un caractère novateur en regard d'un principe de réciprocité où l'individu s'engage à participer à la société et où celle-ci se sent responsable de lui offrir de réelles opportunités pour le faire.

À cet effet, il est intéressant d'examiner les choix opérés par le Canada, par le biais des provinces, pour opérationnaliser les réformes en agissant principalement sur l'offre de main d'œuvre. Comme l'ont constaté Gorlick et Brethour (1998) ainsi que Alfirev-Bieri (1999), si les provinces canadiennes ont toutes fait appel aux partenaires externes pour l'achat de services afin de réaliser la mise en œuvre de leurs mesures actives d'emploi, on ne retrouve toutefois pas les mêmes types d'alliances d'une province à l'autre. Dans ce contexte, le Québec semble se démarquer en matière de partenariat :

Bien que le Québec ait incité le secteur privé à participer aux programmes de transition au marché du travail, la grande majorité des organisations participantes appartiennent au secteur à but non lucratif. Il s'agit toutefois d'une exception, puisque la majorité des provinces ont misé sur les organisations du secteur privé ou sur une combinaison d'organisations du secteur privé et du secteur à but non lucratif (Gorlick et Brethour, 1998 : 16).

Cette particularité québécoise en matière de prestations de services dans la définition, l'orientation et la refonte structurelle des politiques d'emploi, fait en sorte que de nouveaux acteurs sont associés et par le fait même, de nouvelles logiques d'action orientent les solutions à préconiser.

1.1.1 L'État québécois et la remise en question du modèle social-étatiste

Le fait que la province de Québec puisse faire exception en matière d'activation de sa politique d'emploi n'est pas étranger à la thèse de certains auteurs qui soutiennent que le Québec possède un modèle de développement qui lui est propre (Bourque, 2000; Comeau *et al.*, 2001; Larose *et al.*, 2004; Leclerc et Béland; 2003, Vaillancourt, 2002). Un modèle que l'on qualifie de particulier puisqu'il tente de s'imposer comme une alternative aux propositions dominantes que sont le néolibéralisme et l'interventionnisme social-étatiste. Une alternative inédite au Canada puisqu'elle se rapproche d'une visée plus démocratique et introduit au Québec les premières mutations dans l'art de gouverner. Ce nouveau paradigme théorique qui repose, entre autres, sur une analyse des contributions de l'économie sociale, nous propose de voir dans ce nouveau type de régulation une forme de développement qui repose sur l'implication de partenaires sociaux pluriels autour des pratiques partenariales et solidaires (Lévesque, Bourque et Vaillancourt, 1999).

En regard des réformes ayant eu cours dans le champ de l'emploi et du développement économique, notons la création par le gouvernement libéral, en 1993, d'une entité appelée à susciter la concertation entre les partenaires : la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM), érigée en nouvelle société d'État. Cet organisme a ceci de particulier qu'il institue au Québec les premières dispositions partenariales au cœur des stratégies de formation et d'emploi de la main-d'œuvre, en associant sous forme multipartite, les acteurs de la société québécoise (entreprises privées, syndicats, organismes communautaires). Une nouvelle forme de gouvernance, qui se distancie de l'approche de gouvernance traditionnelle, prend alors naissance par le biais d'espaces de délibération (Bourque, 2000).

Selon Saint-Martin (2001), l'apport de la SQDM dans le développement des stratégies futures d'emploi constitue une véritable révolution institutionnelle, parce qu'elle diffère de la structure ministérielle antérieure. Mais, malgré ce nouvel essor, l'auteur considère toutefois que la création de la SQDM demeure fortement marquée par la culture hiérarchique et centralisatrice héritée du système d'aide sociale, où la concertation entre

partenaires (contrairement au régime d'assurance-chômage) n'était pas jugée essentielle au fonctionnement du régime. Cet état de fait aura aussi une influence sur la reconfiguration des politiques subséquentes.

1.1.2 Emploi-Québec comme nouvelle entité opérationnelle

En 1998, en plein cœur d'une vaste réforme de la Sécurité du revenu, la SQDM cède la place à une nouvelle construction : Emploi-Québec. Dans la foulée de cette restructuration, Québec enclenche un processus de rapatriement des pouvoirs fédéraux en matière de main-d'œuvre. Pour le politologue Denis Saint-Martin qui a étudié le rôle et les motifs de la création de cette entité, il faut reconnaître que ce processus poursuivait à la fois des objectifs gestionnaires et politiques en axant principalement ses orientations dans une optique de déconcentration et de décentralisation. Cette vaste opération, découlant de l'adoption de la loi 150 ainsi que de la loi 186, aura permis la réorganisation des dispositifs institutionnels, notamment en fusionnant plusieurs d'entre eux, de façon à décentraliser les services de formation et d'employabilité offerts aux communautés locales et ce, en les organisant autour d'un guichet unique (Saint-Martin, 2001).

Emploi-Québec, cette nouvelle institution érigée en superministère, a fait naître certaines tensions entre, d'une part, la centralisation des décisions politiques et, d'autre part, la décentralisation des services dans une perspective de développement régional. Tel que le souligne Bourque (2000), cela s'explique notamment par le fait que cette structure représente une construction sociale non désirée par les acteurs sociaux qui se sont investis dans les mandats de la SQDM. Car, pour ces derniers, Emploi-Québec effectuait un retour à une approche hiérarchique injustifiée. Et il semble que le nouveau modèle, bien que disposant d'un conseil d'administration formé de partenaires sociaux, ait accordé plus de pouvoir aux appareils ministériels alors qu'il devait en principe tendre vers un mode de gouvernance associative (Payeur, 2001).

Alors que sa création fût instaurée afin d'enclencher une vaste réforme des systèmes d'assistance et de développement de l'emploi, Emploi-Québec se retrouve confronté à des partenaires socioéconomiques qui contestent la légitimité de sa gestion centralisée, ainsi qu'à un acteur politique méfiant en ce qui a trait au partage d'un des plus grands pouvoirs de dépenser du gouvernement (Bourque, 2000). Ce qui fait défaut dans les orientations de la nouvelle politique, c'est précisément la fonction d'intégration sociale du marché de l'emploi. Et cette tension est toujours bien présente au sein des collaborations entre les membres de la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) d'Emploi-Québec. Il n'en demeure pas moins que cette agence représente une superstructure qui intègre un type alternatif de régulation puisqu'elle tente d'introduire dans ses principes moteurs un type de gouvernance associative et territorialisée. Il est bien normal que des irritants se fassent sentir là où jadis, on intervenait de manière contrôlante en prônant l'uniformité des façons de faire.

1.1.3 Une nouvelle stratégie basée sur le renforcement des collectivités

Avec le rapatriement des mesures de main-d'œuvre et la création d'Emploi-Québec, la province semble fin prête à prendre la barre du changement. Or, le type de modèle d'intervention, de construction récente, semble rencontrer des difficultés puisqu'il doit à la fois accompagner les initiatives des acteurs terrain et répondre aux aléas de l'imputabilité en matière de dépenses publiques et ce, dans un contexte de révision de la forme ministérielle classique et de la gestion bureaucratifiée traditionnelle.

Le défi est de taille et deux modèles de gouvernance se disputent l'orientation de la mise en œuvre. Non seulement on tente de culminer vers une gestion associative qui implique de nouveaux réseaux de partenaires et associations sectorielles locales, ce qui présuppose un partage des pouvoirs décisionnels, mais on doit également réorganiser toute une structure étatique réfractaire à l'approche partenariale, tant aux niveaux administratifs que politiques. L'ancien modèle de gestion, axé sur le contrôle, entre en mutation. Ces transformations sont inévitables lorsqu'une nouvelle forme de gouvernance émerge et tente d'introduire des acteurs privés et associatifs, à la fois dans la sphère de la fourniture de services et dans les

processus de décisions stratégiques (Stoker, 1998). Mais pour rencontrer les objectifs de réintégration de la main-d'œuvre, la concertation doit reposer sur la subsidiarité en matière de gestion et de prise de décision (Bourque, 2000). Une nouvelle forme de compromis est alors en émergence.

D'un côté, les acteurs étatiques doivent se défaire d'une solide culture de contrôle héritée de la gestion de l'aide sociale, pour ouvrir le dialogue avec les acteurs des communautés locales. D'un autre côté, les acteurs locaux doivent faire le pari d'une alliance avec l'État, en étant conscients des risques liés à l'institutionnalisation, voire l'instrumentalisation de leur pratique. Si l'équilibre semble difficile à instaurer, c'est qu'il laisse place à une toute nouvelle reconfiguration des règles du jeu entre les acteurs et ce, précisément autour de l'objectif de réintégration des individus au marché du travail.

On assiste alors à l'éclosion d'un modèle de partage des responsabilités entre la communauté, le marché et l'État qui en tant qu'accompagnateur, se portera garant des changements à opérer et imputable des résultats, en vertu de l'Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail ratifiée avec Ottawa en 1997. Mais il est encore trop tôt pour conclure sur des caractéristiques types de ce nouveau rapport entre les partenaires chargés de réintégrer les exclus au marché du travail et l'État québécois chargé de rendre compte des avancées et de l'atteinte de résultats mesurables. Cependant, le principe de réciprocité, introduit dans la nouvelle politique de Sécurité du revenu, laisse entrevoir une marge de manœuvre profitable à l'établissement de rapports concertés plus soutenus dans l'identification des priorités aux niveaux local, régional et national. Il se pourrait même que ce principe soit au cœur de la redéfinition de la gouvernance traditionnelle. Mais au-delà de l'apport théorique, il ne faudrait cependant pas se laisser bercer d'illusions puisque les données et analyses québécoises à ce sujet sont encore trop peu développées et nous incitent à nuancer certaines conclusions hâtives.

1.1.4 La réforme de la Sécurité du revenu : les grands principes derrière l'application

Pour activer le régime d'assistance, un nouveau paradigme partenarial d'insertion se présente comme l'alternative louable au regard de la nécessité d'arrimer politique d'emploi et développement local (Assogba, 2000). Avec l'arrivée d'une stratégie de décentralisation des services et d'une volonté de redéfinir les responsabilités de la collectivité en matière de réinsertion des prestataires, force est de reconnaître que les moyens déployés dans ce contexte de restructuration reposent en grande partie sur l'implication et le soutien d'une panoplie de dispositifs alternatifs de type associatif (Favreau, 2000).

Avec sa réforme intitulée *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, le gouvernement québécois fait état de la nécessité de réformer le modèle d'intervention qui prévalait en matière d'accompagnement des individus (Ministère de la Sécurité du Revenu, 1996). Essentiellement, on veut modifier les services de façon à ce que ceux-ci répondent aux besoins des populations par le biais d'une prise en charge au niveau local. En misant sur la décentralisation et le développement local, on tente alors de rendre plus productif le système d'assistance qui prévalait jusque-là, en introduisant de nouvelles obligations de participation pour l'État, la collectivité et le citoyen. Ce nouveau partenariat entre les secteurs publics, privés et communautaires sera défini en fonction de la vision que porte l'État de ce que devrait être un parcours d'insertion pour des publics ciblés².

À travers cette nouvelle vision, le Québec constate les limites de l'approche du développement de l'employabilité en vigueur depuis les années 1980. Les services sont alors jugés trop cloisonnés et rigides, et fonctionnent en marge de la Politique active du marché du travail (Ministère de la Sécurité du revenu, 1996). C'est ce qui explique le nouveau virage vers une volonté d'arrimer les services en plaçant la personne au centre d'un processus d'accompagnement lui permettant d'établir un projet de réintégration. Il s'agit là d'une logique de projets pour des sujets actifs, qui vient ébranler la logique de fonctionnement par programmes. Dorénavant, un nouvel ordre est institué. L'accompagnement de la personne en cheminement apparaît comme un élément

indispensable pour assurer la qualité de la démarche dans le cadre d'un parcours. Or, avec cette nouvelle visée, un partage des responsabilités en matière d'accompagnement des prestataires est clairement statué :

Ce renforcement de l'accompagnement des personnes devra également reposer sur l'établissement de rapports étroits entre les centres locaux et les organismes communautaires oeuvrant sur le territoire afin que des services complémentaires à ceux des centres soient plus largement accessibles (MSR, 1996 : 40).

Pour Morel (2000), la réciprocité est une donnée nouvelle au cœur de la relation assistancielle puisque, auparavant, aucun contrat explicite ne la régulaient. À présent, et comme le démontre la réforme québécoise de la Sécurité du revenu, des obligations réciproques viennent s'inscrire au cœur de cette relation et visent à accroître le nombre de sorties de l'aide sociale. C'est ce qui fait dire à l'auteure que la relation assistancielle tend maintenant à s'inscrire dans une transaction de quasi-marchandage entre les prestataires et l'État, car elle se fonde sur une nouvelle approche contractuelle où la négociation des droits et devoirs devient centrale. Un processus de négociation qui transitera, de plus en plus, par l'entremise d'organismes implantés dans les communautés locales et qui bénéficient d'un pouvoir discrétionnaire non négligeable dans la mise en œuvre des contrats individuels d'insertion.

Ce partage des responsabilités entre les acteurs étatiques et communautaires, régulé par le biais des mécanismes de réciprocité plus ou moins formalisés, ne saurait cependant être analysé sans la contrepartie exigée des prestataires. En effet, le nouveau régime établit un nouveau « contrat de réciprocité qui repose sur un rapport ouvert, démocratique et solidaire entre l'État, les partenaires du marché du travail, les collectivités et l'individu lui-même » (MSR, 1996 : 49). En instituant le principe de réciprocité, l'État reconnaît la dimension collective de l'exclusion sociale et articule les rapports entre acteurs de façon à créer de réelles opportunités pour répondre aux besoins des individus d'intégrer le marché du travail

² La politique mise principalement sur des stratégies d'intégration des jeunes et des familles monoparentales.

(Conseil de la Santé et du Bien-être, 1996). Mais, en contrepartie, la personne a des efforts à fournir : elle aura l'obligation et la responsabilité d'entreprendre une démarche active d'intégration sociale ou professionnelle. On rejoint ici Rosanvallon (1995) qui affirme que le système qui prévalait jusqu'alors, en fondant ses assises sur la solidarité mécanique, doit désormais tendre vers la valorisation de l'appartenance communautaire et ce, en liant ses membres par un principe d'utilité réciproque et de droit à l'insertion qui, de fait :

va plus loin qu'un droit social classique (...), il cherche à donner forme au droit à l'utilité sociale; il considère les individus comme des citoyens actifs et pas seulement comme des assistés à secourir (Rosanvallon, 1995 : 178).

En somme, dans ce branle-bas de combat pour décentraliser le service public d'emploi, il y a cette difficile question d'équilibre entre logique du droit à l'indemnisation et participation civique. Pour Dufour, Boismenu et Noël (2003) qui ont tenté de cerner l'envergure de la contrepartie exigée des prestataires européens et nord américains, il s'avère que dans les six pays étudiés, la nouvelle articulation entre droits et devoirs aurait eu pour effet d'engendrer de nouvelles formes d'inégalités dans le traitement des prestataires, ce qui aurait contribué à l'appauvrissement des sans-emploi. Les résultats de leur étude révèlent une tendance commune aux pays, celle d'opérer des formes de mesures et pratiques d'assistance qui s'appuient sur une individualisation de la responsabilité du non-emploi et ce, d'autant plus que le contexte accorde aux agents chargés d'accompagner les personnes, des pouvoirs discrétionnaires non négligeables.

Pour les auteurs, l'analyse des politiques publiques a quelque peu négligé un angle d'analyse prépondérant, soit l'étude de l'environnement social des prestataires dans la compréhension des transformations en cours : « il semble que celui-ci soit de plus en plus un enjeu, autant comme cible des politiques sociales récentes que comme acteur, partenaire de l'État » (Dufour, Boismenu et Noël; 2003 : 144). Les différences fondamentales qui distinguent les différents régimes étatiques étudiés par ces chercheurs tiennent précisément à cette relation entre l'individu et son environnement. Ces auteurs soulignent, notamment,

que le Québec se distingue favorablement par sa propension à reconnaître le secteur communautaire comme un partenaire de l'État.

1.1.5 Ciblage des jeunes : deux logiques en présence

Au Québec comme ailleurs, les jeunes ont constitué historiquement une catégorie de prestataires fortement ciblée par les programmes visant le retour des prestataires au marché du travail. Par exemple, la réforme de l'aide sociale de 1969 reconnaîtra des besoins différents pour les jeunes prestataires québécois âgés de moins de trente ans, en introduisant des mesures plus contraignantes à leur endroit pour les forcer à se trouver du travail (Falardeau, 1996; Linteau *et al.*, 1989). Mais, en 1996, deux conceptions de l'intégration des jeunes semblent s'opposer dans les débats entourant la réforme de la ministre Louise Harel. D'un côté, on table sur l'explication de la dépendance des jeunes à l'égard des subsides étatiques et, de l'autre, on les considère comme des exclus à insérer. C'est précisément ces deux tensions, insertion versus dépendance, qui se manifesteront concrètement à travers l'actualisation de la réforme. En effet, la volonté de redéfinir les rôles respectifs de l'État, de la communauté et de l'individu à l'égard de l'insertion se confronte à la croyance de devoir obliger les jeunes à entreprendre des parcours d'insertion pour maximiser leur sortie de l'aide sociale.

De ces tendances contradictoires, l'une s'appuyant sur l'assainissement des finances publiques et l'autre reposant sur un investissement dans le développement du capital humain, jailliront de nouvelles règles et façons de faire. Plutôt que de conserver un modèle de pratiques institutionnelles uniformes axées sur le contrôle, on misera alors sur un vaste ensemble de partenaires communautaires afin de développer une offre de services complémentaire à celle des nouveaux Centres locaux d'emploi (CLE). Cette nouvelle configuration dans l'organisation des services exigera l'introduction de pratiques de coordination sans précédent dans l'histoire des pratiques d'assistance au Québec. Une coordination sous le signe d'une nouvelle gouvernance à propos de laquelle Québec n'est pas foncièrement le seul interpellé.

Sur la question jeunesse, il est important de rappeler que le nombre croissant d'organismes jeunesse spécialisés dans les pratiques d'insertion n'est pas étranger à l'histoire politique récente du Québec. En effet, en 1995, le Premier ministre Jacques Parizeau dépose un mémoire au Conseil des ministres visant à soutenir, à l'échelle de la province, le développement d'un dispositif appelé Carrefour jeunesse-emploi et inspiré d'un organisme du même patronyme, bien implanté dans la région de l'Outaouais depuis 1983. C'est ainsi que, dix ans plus tard, sous l'impulsion d'un Premier ministre visionnaire, soucieux du développement de la jeunesse dans toutes les régions du Québec, on se retrouve en 2005 avec 107 organismes communautaires similaires, soutenus financièrement afin d'accompagner les jeunes québécois dans leur processus d'insertion. Une démarche politique qui, d'une part, permet de mettre en branle une stratégie jeunesse à long terme propre à la province et qui, d'autre part, vient faire échec à la stratégie du gouvernement fédéral qui, lui, conserve entre ses mains des leviers financiers importants afin de mettre en œuvre sa propre stratégie à l'égard de la jeunesse³. Le terreau fertile que représente l'insertion socioéconomique de la jeunesse, en matière de développement et de vision politique, est encore de nos jours un levier hautement investi par les représentants politiques et ce, peu importe la nature des allégeances politiques. Pour le Québec, ce terrain politique constitue toujours, dans le domaine de la maîtrise d'œuvre des pouvoirs en matière économique, tout un pan d'action dans lequel il n'est pas le seul à intervenir. Historiquement, il faut admettre que Québec a tardé quelque peu à investir financièrement dans les initiatives innovantes consacrées à la jeunesse. Avec le virage de 1995, il a cependant remédié à la situation et parvenu à se faire l'étincelle de la mise à feu d'un nouveau réseau d'alliances locales en matière jeunesse. Ces nouveaux dispositifs, mi-politiques mi-communautaires, allaient devenir les courroies du changement. Ce sont des organismes autonomes avec lesquels le gouvernement du Québec est appelé à composer et ce, à l'intérieur d'un cadre extrêmement flou.

³ Dans l'histoire du rapatriement des sommes fédérales en matière de développement de l'emploi, les sommes affectées à la jeunesse n'ont pas été concédées au Québec. Cet espace politique nébuleux fait l'objet d'un processus de rapatriement particulier qui n'a, en 2005, pas encore trouvé de solution durable aux querelles fédérales-provinciales en la matière, nonobstant le contrôle et la maîtrise d'œuvre en la matière.

1.2 L'implication accrue des organismes communautaires dans le champ de la main-d'œuvre

Les années 1980 constituent un tournant majeur en matière de pratiques d'accompagnement communautaires en direction des sans-emploi. Au Québec, la nouvelle décennie est marquée par la montée du chômage en contexte de crise économique et fait place à plusieurs initiatives marginales en matière d'action communautaire socioéconomique (Assogba, 2000 ; Gagné, 1999; Larose *et al.*, 2004; Mottet, 2003; Shields et Landry-Larrue, 2005). Ces nouvelles entités amorceront un renouveau dans l'action communautaire et ce faisant, viendront modifier les rapports aux pouvoirs publics. Avec une réforme sans précédent dans la manière de gouverner, Québec convie à sa table les acteurs socioéconomiques et crée à leur intention des espaces inédits de délibération. Dans la foulée de ces transformations, les regroupements d'organismes communautaires spécialisés en insertion et en développement de l'employabilité, naissent et combattent pour une forme de reconnaissance de leur raison d'être.

1.2.1 Un nouveau « secteur » de l'action communautaire

C'est à partir de 1983-1984 que l'on verra émerger les toutes premières expérimentations de l'économie sociale dans le champ du développement et de la formation de la main-d'œuvre (Favreau et Lévesque, 1996; Larose *et al.*, 2004). Ainsi, au fil des ans, une nouvelle génération d'organismes communautaires voit le jour et se développe partout au Québec. Ces organismes constituent de nouvelles filières de développement s'appuyant sur le développement local et l'économie sociale (Comeau, Favreau, Lévesque et Mendell, 2001). La prolifération de ces nouveaux acteurs, impliqués de près dans la reconfiguration des services d'aide à l'emploi, n'est pas étrangère au fait que le gouvernement a multiplié les fonds de démarrage pour de tels organismes en vue de consolider un vaste réseau de services complémentaires. D'ailleurs, ce nouveau développement dans le champ de l'action communautaire ne s'est pas effectué sans ébranler l'action communautaire dite autonome, à en juger par les débats entourant le projet de politique de reconnaissance de celle-ci. En effet, Comeau *et al.* (2001) considèrent ce vaste chantier d'organismes communautaires

associés au développement économique, comme la quatrième génération d'organismes associatifs au Québec. Certains croient même que cette nouvelle forme de « communautaire de services » en proximité avec l'État, contribue à creuser un fossé entre ces initiatives et les organismes autonomes présents dans les localités (White, 2001).

Quoiqu'il en soit, ce nouveau secteur investi par les organismes associatifs constitue une nouvelle voie importante pour le développement de l'action communautaire. Selon une étude du Comité Sectoriel de Main-d'Œuvre (CSMO) de l'économie sociale et de l'action communautaire, les organismes œuvrant dans le secteur de l'emploi et de l'insertion sociale constituaient pas moins de 40 % des organismes ayant vu le jour dans ce domaine entre 1995 et 2000, ce qui représente le deuxième plus important secteur en développement après celui de l'aide domestique (CSMO, 2000). C'est donc dire qu'un nouveau champ d'intervention, en relation étroite avec l'État, s'inscrit depuis peu dans l'histoire du développement de l'action communautaire au Québec. C'est le cas des organismes communautaires qui représentaient, en 1998, 79.6% des organismes liés avec Emploi-Québec par le truchement de contrats de services ou de protocoles d'entente. En 2001-2002, le ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale recevra un transfert fédéral de 653.5 millions \$ à même le compte de l'assurance-emploi afin d'actualiser le développement des services et des programmes d'aide à l'emploi (MESS, 2002). Au cours de la même période, 131 millions \$ seront destinés spécifiquement aux ententes de services conclues entre le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et les organismes d'employabilité, identifiés comme des « ressources externes » (SACA, 2002).

Dans la foulée des transformations organisationnelles, et considérant la contribution essentielle des organismes associatifs dans l'actualisation des services, Emploi-Québec effectue un virage concerté en créant le Forum des ressources externes, qui tentera de redéfinir les bases sur lesquelles s'opère le recours contractuel avec ces ressources externes. Ainsi, dans *l'énoncé d'orientations pour le recours aux ressources externes* (1999), Emploi-Québec s'attend à établir un rapport qui soit fonctionnel, dynamique et complémentaire et ce, afin de fournir des réponses adaptées aux réalités nouvelles :

Le choix plus particulier d'une ressource externe, pour réaliser certaines interventions auprès de la main-d'œuvre, repose avant tout sur une estimation de la capacité de toute entité externe d'accomplir adéquatement, et à la satisfaction d'Emploi-Québec, le mandat à confier (Ministère d'État au Travail et à l'Emploi, 1999 : 14).

Un vague sentiment d'autorité tutélaire surgit à la lecture des nombreux travaux sur le recours aux organismes des milieux. En effet, cette autorité se traduit notamment dans la perception qu'a Emploi-Québec du type de partenariat à établir. Ainsi, on distingue les rôles de partenaire et de mandataire pour bien faire comprendre que si les organismes sont considérés comme des partenaires consultés pour identifier les problématiques du marché du travail, ils sont toutefois imputables de l'intégration en emploi des chômeurs, en vertu d'un mandat leur étant confié à titre de services complémentaires du réseau étatique. Dans certains cas, les ententes de services ratifiées stipulent clairement que l'organisme n'a pas de marge de manœuvre pour recruter les gens de façon directe. Il doit attendre que le CLE et les différents pouvoirs publics lui réfèrent des personnes (Emploi-Québec, 2000).

De toutes les ressources externes qui s'inscriront dans ce rôle de mandataire, c'est bien celles offrant des services aux jeunes qui accaparent une bonne partie des budgets destinés aux ententes de services complémentaires. Emploi-Québec reconnaît d'ailleurs cet écart et soutien que dans toutes les régions, c'est près des deux tiers des ressources externes qui s'adressent aux jeunes. Une prédominance que l'on ne peut passer sous silence et qui, de plus, peut nous aider à cerner les changements inhérents aux transformations en cours.

Quoiqu'il en soit, le seul fait d'instituer un espace propre aux délibérations par le biais d'un forum dédié aux ressources externes prouve que le ministère reconnaît l'importance de l'apport des groupes du milieu dans la prestation des services d'emploi. Dans ce premier énoncé sur le recours aux organismes, on peut certes discuter les paramètres définissant les principes liés aux façons de faire promues. Le ton général est quelque peu prescriptif et décrit le contexte opérationnel dans lequel les ententes devront s'inscrire. On doit toutefois

reconnaître que depuis la mise en place d'Emploi-Québec, ces orientations se faisaient attendre et par conséquent, elles jettent les premières assises d'une ouverture de dialogue entre les acteurs étatiques et les groupes communautaires d'employabilité.

1.2.2 Des travaux conjoints pour asseoir une relation partenariale

Il ne faudrait pas oublier que l'action des organismes ne s'est pas subitement développée à partir des considérations ministérielles de 1999. Ces organismes étaient bien présents depuis bon nombre d'années. L'énoncé de principes ministériel n'a fait que tabler sur une expertise bien implantée, afin de revisiter l'organisation des services de main-d'œuvre pour les personnes sans emploi. C'est à partir de cette conjoncture historique que nous devons saisir l'état des relations partenariales qui s'articulent.

En effet, l'engagement des organismes associatifs spécialisés dans le développement de l'employabilité a vu le jour au début des années 1980. Les organismes étaient alors en lien étroit avec le développement de mesures d'aide à l'emploi destinées aux prestataires de la sécurité du revenu et de l'assurance-chômage. Avec la création d'Emploi-Québec, puis l'introduction d'un objectif de gestion partenariale dans les objectifs de mise en œuvre de la réforme, un nouveau portrait se dessine. Avec la fusion des mesures de main-d'œuvre, Québec rapatrie également les ententes de services des organismes qui relevaient du gouvernement fédéral. Une multitude de réseaux d'organismes en employabilité doivent, dès lors, travailler de concert avec Emploi-Québec. On pense aux services spécialisés de main-d'œuvre (SSMO), aux membres du Regroupement québécois des organismes pour le développement de l'employabilité (RQuODE), aux Clubs de recherche d'emploi (ACREQ), aux membres de l'Association des parrains des services en employabilité (APSEQ) ainsi qu'aux entreprises d'entraînement, sans oublier les Carrefour jeunesse-emploi (RCJEQ) ainsi que les entreprise d'insertion (CEIQ).

Suite au rapatriement, Emploi-Québec initie une consultation auprès des regroupements d'organismes pour jeter les bases d'un partenariat de services. À cet effet, un énoncé

d'orientations ministérielles voit le jour en mars 1999, pour faire le point sur ce que le gouvernement entend définir comme cadre pour le recours aux ressources externes, de façon à ce que celui-ci puisse édifier le pouvoir de contracter d'Emploi-Québec (MTE, 1999). Un groupe de travail est mis sur pied, le *Forum des ressources externes*, et des représentants issus des regroupements d'organismes associatifs sont invités à prendre part aux consultations. Il faudra cependant attendre jusqu'en 2003 pour que soit élaboré de façon conjointe un *Guide opérationnel pour la reddition de comptes des ressources externes à Emploi-Québec* (Forum Emploi-Québec/Ressources Externes, 2003). Ce guide, essentiellement destiné aux ententes conclues avec les organismes issus des anciennes mesures fédérales, s'articule autour des modalités d'imputabilité relevant de la gestion des mesures suivantes : services d'aide à l'emploi (SAE), projets de préparation à l'emploi (PPE) et mesure de formation de type coordonnée.

Le fait d'inscrire l'action des organismes à travers le prisme de l'imputabilité et de la reddition de comptes a pour effet d'instaurer des travaux conjoints autour de préoccupations liées au financement des ententes contractuelles. Ces travaux conjoints se font essentiellement en fonction des modalités de gestion imposées par Emploi-Québec sous le prisme de l'efficience. En fait, au sein du groupe de travail chargé d'étudier les meilleures avenues consensuelles en regard de la contractualisation, on se questionne sur les façons de faire pour arriver à gérer des mesures d'aide à l'emploi en partenariat avec des organismes externes. Certains organismes qui y prennent part ne sont pas chauds à l'idée de restreindre leur action à une simple réponse aux commandes édictées par l'État :

Une fois pour toutes qu'on le comprenne : nos organismes ont d'autres rationalités que celle de s'inscrire dans l'une ou l'autre des mesures mises en place par Emploi-Québec. D'autant plus que l'éventail de nos interventions, pratiques et services tant dans leur intensité et durée débordent le cadre des mesures actives d'Emploi-Québec [...]. Nous sommes des OSBL et non des mesures d'Emploi-Québec ! (RQuODE et RSSMO, 2002).

Cet exemple de réclamation de la part de deux regroupements d'organismes d'employabilité témoigne du climat tendu dans lequel se déroulent les discussions portant sur la nature de la contractualisation. Mais de façon plus large, ce cri du cœur dépasse largement les préoccupations financières : il s'inscrit davantage dans un désir de lutte contre l'appropriation étatique des pratiques d'intervention développées par les organismes. Le dialogue entre les acteurs publics et les acteurs communautaires se devait de revisiter la question des valeurs à partager, de l'autonomie à préserver ainsi que de la nature de la reconnaissance de l'action des organismes.

Au moment de l'opérationnalisation de la présente recherche, un protocole plus large se concluait entre Emploi-Québec et les regroupements ayant participé à l'élaboration du guide opérationnel pour la reddition de comptes. Soulignons qu'il s'agit ici d'une démarche conjointe de longue haleine ayant pour objectif de conclure à l'établissement des fondements de la relation partenariale à concrétiser (Emploi-Québec, 2004). Ce protocole s'applique uniquement aux ententes de services et ne remplace donc pas le protocole de reconnaissance et de financement des entreprises d'insertion adopté en 1998, ni l'entente conclue avec le Réseau des Carrefour jeunesse-emploi. Plusieurs organismes associatifs se retrouvent alors en interface avec Emploi-Québec et négocient leur champ respectif d'action et les bases sur lesquelles l'action concertée doit s'actualiser. Force est de constater que les modalités qui encadrent la relation à Emploi-Québec sont très différentes d'un regroupement à l'autre et ce, plus précisément en fonction de leurs cadres de financement respectifs.

Plus de cinq ans après la création d'Emploi-Québec et en fonction des modalités partenariales construites entre le gouvernement et les organismes d'insertion et de développement de l'employabilité, il s'avère que les débats entourant les relations entre les acteurs associatifs et Emploi-Québec demeurent à l'ordre du jour. À cet effet, un important colloque organisé à l'automne 2003 par l'Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ÉS), a permis de faire le point sur l'état des relations entre les organismes communautaires et l'État (Rondot, 2004). Réunis pour discuter de la question

« un véritable partenariat en employabilité est-il possible? », les participants ont souligné les difficultés actuelles entourant la mise en œuvre de la stratégie de services à l'égard des sans-emploi.

1.3 Étude de l'insertion, du partenariat et des modes de gouvernance : les apports théoriques

Plusieurs études ont tenté de cerner les transformations actuelles entourant le passage d'un modèle québécois classique dans le champ de l'assistance à un modèle ouvert aux acteurs locaux dans la gestion et l'identification des solutions aux problèmes de l'emploi et du développement économique. La recherche entourant les innovations sociales, menée par des chercheurs de plusieurs universités québécoises réunis au sein du Centre de recherche sur les innovations sociales dans les entreprises et les syndicats (CRISES), a permis de développer une série d'outils pour soutenir les chercheurs dans leur quête de compréhension des nouvelles transformations sociales en émergence et ce, principalement autour des régulations entourant l'emploi et le travail. Cette approche, basée sur un apport théorique pluridisciplinaire, permet de cerner les innovations en tant que processus. De plus, les recherches partenariales réalisées au sein de l'Alliance Recherche Universités-communautés (ARUC) en économie sociale, ont également mis en relief certains enjeux probants de la régulation des rapports qui s'opèrent entre l'État et des organismes de la société civile. Ces études réalisées ont permis de mieux comprendre les particularités du modèle québécois actuel notamment en regard des transformations et des initiatives que l'on retrouve autour de l'emploi, du travail, du développement local ainsi que des services destinés aux citoyens.

Se situant également dans une perspective de compréhension des transformations sociales en cours, le Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS) de l'UQAM a mené une série de travaux de recherche visant à mieux cerner l'état des pratiques au sein des organismes s'inscrivant principalement dans le champ de l'économie sociale. Ainsi, plusieurs d'études de cas ont permis de documenter les transformations inhérentes aux changements dans les politiques touchant, entre autres, la santé et les

services sociaux, le développement de la main-d'œuvre et le logement social. Ces recherches ont permis de mieux comprendre les nouvelles régulations s'opérant dans la prestation de services ainsi que dans les pratiques communautaires et étatiques déployées pour aider les personnes plus vulnérables. Des monographies portant sur des organismes communautaires et des entreprises sociales ont mis en lumière des innovations portées par l'économie sociale dans le champ de l'insertion et du développement local. L'approche qui sous-tend l'étude de ces phénomènes repose en grande partie sur l'apport théorique de l'économie sociale dans le développement de formes alternatives de régulation. Notons que ces nouvelles conceptions théoriques offrent l'avantage d'étudier les changements en cours, sous l'angle d'une valorisation de la participation démocratique des acteurs locaux et des usagers dans l'orientation et le développement de solutions aux problèmes sociaux. L'influence de ce courant sur les postulats de la présente recherche est indéniable et alimente notre désir de mieux comprendre les nouvelles configurations ayant cours dans le domaine des services de main-d'œuvre.

Plusieurs travaux de recherche issus de différentes disciplines contribuent également à éclairer les questionnements au cœur de cette recherche. En effet, la diversité des interprétations en lien avec notre quête, soulève plusieurs pistes de recherche. Un premier ensemble de travaux ayant servi à asseoir notre démarche compréhensive s'appuie sur l'étude de l'insertion. Portée principalement par la sociologie et ses différents courants, l'étude de l'insertion a vu son champ gonflé d'une multitude de travaux de recherche au cours des dix dernières années. On tente de mieux cerner la dynamique de l'exclusion présente au sein des sociétés industrialisées mais on cherche également à mieux comprendre les frontières de ce concept nouveau. Par cette approche théorique, on parcourt un vaste ensemble de propriétés conceptuelles en cherchant, par exemple, à expliquer les formes d'exclusion vécues par des groupes d'individus sensibles aux risques de la précarité et de la pauvreté. Cette approche documente abondamment les modalités entourant le développement de nouvelles pratiques professionnelles autour de l'intégration au marché du travail, questionne les droits et responsabilités des publics et des acteurs impliqués dans l'insertion des clientèles et enfin, alimente un nouveau courant théorique qui s'appuie

principalement sur les transformations du travail et l'importance de l'emploi comme levier d'intégration.

Outre les recherches portant sur l'insertion, notons également une grande variété de travaux axés sur l'étude des dynamiques partenariales, dans l'orientation et la mise en œuvre des politiques publiques. À cet effet, on retrouve une masse critique de chercheurs s'intéressant plus particulièrement aux partenariats présents dans le réseau de la santé et des services sociaux. De façon plus marginale, la question des dynamiques partenariales inhérentes aux politiques d'emploi intéresse certains chercheurs qui y corrént souvent une approche de développement local et une analyse sur la gouvernance associative. Pour Comeau *et al.* (2001), le partenariat issu du développement de nouvelles filières représente en soi un nouveau modèle de gouvernance qui table sur des pratiques de concertation, celles-ci étant liées de près à la nécessité pour l'État de miser sur l'insertion socioprofessionnelle ainsi que sur la revitalisation des territoires. Les auteurs parlent même d'un nouvel État partenarial où l'ancien cohabite avec le nouveau, lui conférant ainsi des propriétés instables dans un contexte de transition. Ainsi, les relations entre l'État et les organismes communautaires se déploient sous le principe officiel d'un partage des responsabilités et bon nombre d'études s'attardent à mieux cerner les propriétés de ce nouveau paradigme partenarial.

Pour René et Gervais (2001), l'étude des dynamiques partenariales met en lumière des acteurs impliqués au sein d'un espace structuré et formalisé qui va au-delà des pratiques de concertation et qui soulève de multiples questionnements quant aux risques de récupération du mouvement communautaire ou à l'espoir de voir émerger de nouvelles façons de repenser les rapports sociaux. Pour ces auteurs, l'analyse des dynamiques partenariales est intéressante lorsque l'on cherche à mieux cerner les processus de négociation et les rapports entre les acteurs impliqués dans l'action partenariale. Quoiqu'il en soi, l'ensemble des études portant sur le phénomène partenarial met en relief le processus par lequel s'articulent les modes relationnels, les négociations entre acteurs dans l'articulation d'un projet commun ainsi que l'impact des actions sur la revitalisation des collectivités locales. Tout comme l'insertion, l'étude du partenariat épouse l'analyse des processus; une notion

hautement prisée pour mieux comprendre le caractère dynamique, systémique et multidimensionnel de la réalité étudiée.

Dans le même ordre d'idées, le concept de gouvernance permet également aux chercheurs de mettre en relief le processus par lequel les politiques publiques acquièrent un caractère concerté, fondé sur l'implication de plusieurs réseaux d'acteurs parmi lesquels l'État ne joue pas nécessairement un rôle central (Lemieux; 2000). À travers ce prisme théorique, les acteurs sont perçus comme étant des participants actifs impliqués de près dans la recherche de solutions alternatives émergentes, notamment au niveau des localités (Boucher et Tremblay ; 1999). Pour Stocker (1998), il est utile d'adopter un cadre conceptuel axé sur la gouvernance puisque celui-ci aide à comprendre l'évolution des processus de gouvernement et sert à poser de nouvelles questions qui interrogent les pratiques de l'administration publique traditionnelle. En ce sens, adopter la gouvernance comme concept opérant, c'est porter une attention particulière aux interfaces entre les institutions étatiques et les acteurs sociaux dans une perspective de transformation d'un ordre socialement construit. Ainsi, l'analyse des modes de gouvernance permet également de mieux comprendre les bases normatives qui transcendent les nouveaux compromis sociaux entre acteurs et le partage des responsabilités qui en découle.

Au Québec, la recherche portant sur la reconfiguration des pratiques dans le champ de l'emploi et du développement local est riche de nouveaux constats et de nouvelles assises théoriques. L'ensemble des travaux effectués, souvent bien ancrés dans les régulations opérantes, reflète les récentes transformations dans les politiques publiques; ils génèrent effectivement de nouvelles façons de penser et de comprendre les transformations qui s'opèrent dans les services destinés aux sans-emploi. Quelques études issues des dispositifs de recherche gouvernementaux, ont également alimenté la compréhension des nouveaux enjeux dans ce domaine. On pense ici aux évaluations de programmes, souvent limitées à une lecture quantitative et opérationnelle des changements significatifs. Mais au cours des dernières années, le gouvernement du Québec a également produit des recherches concertées intéressantes pour l'aider à orienter ses politiques et programmes de main-

d'œuvre. À cet effet, il y a lieu de penser que les nouveaux courants théoriques développés par les chercheurs québécois puissent alimenter les façons de faire l'évaluation des actions gouvernementales. En écho aux transformations des modalités d'action, davantage partenariales, cette nouvelle génération d'évaluation gouvernementale pourrait permettre d'intégrer des dispositifs alternatifs de production de la recherche en introduisant par le fait même une dynamique partenariale dans la mise en œuvre des évaluations à déployer.

1.3.1 Solidarité jeunesse : des pistes pour la compréhension des dynamiques à l'œuvre

De toutes les études produites par le gouvernement québécois sur le sujet, c'est sans contredit la recherche-action *Solidarité jeunesse* qui a le plus ébranlé les constats de l'action gouvernementale sur la question de l'insertion socioéconomique des jeunes et des conditions à mettre en place pour la favoriser. Ce programme destiné aux jeunes demandeurs de l'aide sociale âgés de 18 à 21 ans, projet-pilote initié en 1997, fut conçu de façon à documenter toutes les étapes de sa mise en œuvre, dans une perspective de recherche-action au sens large. Un appel d'offre à l'externe a également permis à des chercheurs universitaires de collaborer à l'évaluation du projet-pilote, ce qui a enrichi certaines conclusions touchant, entre autres, les dynamiques partenariales, les services et activités développés par les organismes partenaires⁴ et les trajectoires des jeunes participants (René *et al.*, 2001; Bellot *et al.*, 2002; Panet-Raymond *et al.*, 2003; Comité aviseur de Solidarité Jeunesse, 2002).

Les conclusions générées sur les initiatives en découlant alimentent la présente recherche puisque ces résultats comportent un ensemble d'interprétations touchant l'intégration des jeunes dans les communautés, par la mise en place de pratiques de concertation articulées autour des comités locaux de suivi. Ces comités constituent des espaces innovants pour la coordination des services car ils permettent d'asseoir à la même table des agents d'Emploi-Québec et de la Sécurité du revenu, des intervenants des organismes et des représentants de ressources du territoire (entreprises, CLSC, établissements d'enseignement, etc.). À ce jour, il s'agit du seul chantier important en recherche portant précisément sur l'impact de

⁴ On pense ici aux organismes jeunesse d'insertion où les Carrefours jeunesse-emploi du Québec constituent l'essentiel des organismes d'accueil et d'accompagnement des jeunes participants.

l'introduction de nouvelles pratiques de coordination entre des partenaires mobilisés autour de l'insertion des jeunes à l'échelle nationale, régionale et locale. Il nous apparaît donc important de garder à l'esprit les résultats issus de cette expérimentation, bien qu'ils soient de portée réduite étant donné l'application sectorielle qui les sous-tend.

1.3.2 Les limites de la recherche actuelle en regard du phénomène

Si plusieurs recherches ont permis de mieux cerner certaines dimensions des rapports entre les acteurs communautaires et l'État dans la prestation de services, force est de constater que l'analyse des initiatives partenariales dans le champ de la main-d'œuvre au Québec est plutôt embryonnaire. Des études de cas nous aident cependant à mieux saisir dans quels rapports institutionnel, politique et organisationnel se retrouvent les nouveaux acteurs communautaires spécialisés en insertion. Mais ces études sont souvent circonscrites à des organismes singuliers et n'offrent que peu d'éclairage sur les transformations globales qui s'actualisent aux niveaux régional, national et local, à travers le dispositif d'Emploi-Québec. La recherche-action *Solidarité Jeunesse* a certainement révolutionné l'état des savoirs sur la question des nouveaux modes de coordination entre les acteurs des services publics d'emploi et les organismes jeunesse d'insertion et ce, en tentant de mieux cerner les conditions nécessaires à la mise en œuvre d'un programme visant à offrir à tous les jeunes l'opportunité de réaliser leurs propres projets de vie.

Cependant, il faudrait sans doute replacer les constats de cette recherche-action dans une perspective historique, ce que ne fait pas nécessairement l'évaluation en question. Nous sommes en droit de nous interroger notamment sur l'articulation des nouveaux modes de gouvernance qui s'opèrent dans le champ des services de main-d'œuvre. Par la présente recherche, nous tentons de dépasser l'analyse de programmes pour tenter de saisir les dynamiques à l'œuvre dans la sphère des services d'emploi, au-delà des cadres spécifiques prescrits par les programmes et mesures d'employabilité. On cherche ainsi, à travers ces parcelles de compréhension du phénomène, à mieux cerner les propriétés émanant du processus partenarial à l'œuvre, ce qui a pour effet d'introduire une lecture plus transversale qui repose sur une vision compréhensive des relations qui se jouent dans cette

nouvelle configuration des rapports entre acteurs aux identités et logiques plurielles. Malgré l'importance grandissante de ce type de collaborations entre les organismes communautaires d'insertion et les services publics d'emploi, très peu d'études s'intéressent aux modes de gouvernance qui concrétisent ce partenariat. Pourtant, une telle démarche serait profitable pour tenter de mettre en lumière les processus d'apprivoisement des deux cultures et l'évolution des pratiques partenariales.

La présente étude vise donc à suggérer une analyse du phénomène en cernant les propriétés qui émanent du processus de démocratisation des services de main-d'œuvre. Étant donné le recours de plus en plus fréquent aux organismes communautaires et ce, dans plusieurs autres domaines de compétence provinciale, cette étude pourra contribuer plus largement à éclairer certaines dimensions liées à l'action partenariale en contexte de révision du rôle de l'État et de ses institutions démocratiques. Bien que cette recherche puisse apporter un éclairage nouveau à propos des dynamiques portant sur l'interface entre l'État et les acteurs communautaires dans le domaine de l'emploi et de l'intégration socioéconomique, elle comporte toutefois des limites. Les conclusions demeurent partielles, dans le sens où d'autres études similaires auraient avantage à être produites afin de cerner certaines propriétés pouvant concourir à l'édification d'une généralisation plus substantielle des résultats.

Nous avons fait état du contexte dans lequel se sont développées les relations entre l'État et les organismes communautaires afin de déployer des pratiques innovantes en matière d'insertion socioéconomique des personnes sans emploi. Dans les sections suivantes, nous ferons état de quelques constats additionnels en la matière par le biais d'une présentation, à la section suivante, des résultats probants de notre démarche de recherche. Dans la section trois, nous étayerons à partir de ces résultats, des éléments d'analyse et de synthèse propres aux observations soulevées.

2. Synthèse des résultats : l'apport partenarial des organismes communautaires dans l'organisation des services d'emploi québécois

Au cours de cette section portant sur la nature des résultats obtenus suite aux entretiens réalisés avec nos acteurs privilégiés, nous allons présenter et expliciter certaines avenues apparaissant incontournables pour bien saisir les variables interférant dans le nouveau type de gouvernance initiée depuis le rapatriement des pouvoirs de main-d'œuvre par Québec. La question spécifique du particularisme jeunesse dans les services de main-d'œuvre a cependant cédé la place à une vision plus large de la compréhension du phénomène, à la lumière des propos des répondants et de leur perception respective des enjeux soulevés. La spécificité jeunesse des programmes et mesures d'aide à l'emploi n'est cependant pas remise en cause, mais figure accessoirement dans une nécessaire relecture globale des résultats récoltés. En regard de cette pression exercée par la nature des propos des acteurs interrogés, il nous est apparu scientifiquement incontournable d'opter pour ce type de présentation des résultats : une lecture globale alliant particularisme opérationnel et contexte structurel de mise en œuvre de la politique active québécoise à l'égard des sans-emploi.

2.1 Un brin d'histoire

Avant de s'attarder substantiellement aux propriétés qui émanent de la gestion partenariale depuis la création d'Emploi-Québec, il est à propos d'effectuer une brève relecture du contexte dans lequel s'est opéré le rapatriement des pouvoirs de main-d'œuvre par le gouvernement québécois. À partir du regard de nos répondants, nous examinerons plus précisément l'émergence et la formulation du projet politique de dévolution. Nous verrons également comment les organismes d'employabilité se sont regroupés en une multitude de réseaux organisés, plus précisément lors de la création d'Emploi-Québec.

2.1.1 Une requête québécoise non partisane mais de longue haleine

Les relations instaurées entre les organismes d'employabilité et les services publics d'emploi québécois depuis la création d'Emploi-Québec ont d'abord été influencées par un contexte de partage des compétences entre deux paliers de gouvernements depuis l'avènement de l'État-providence canadien. Un partage dans lequel Québec n'avait que très peu de responsabilités, outre la gestion des programmes liés à l'aide sociale. La formation de la main-d'œuvre, les mesures visant l'équilibre entre l'offre et la demande ainsi que les initiatives communautaires visant à déployer des interventions auprès des sans-emploi relevaient principalement de l'État fédéral. En effet, ce dernier finançait de telles initiatives depuis 1980, à partir d'un programme *Option pour personnes fortement défavorisées (OPFD)* qui relevait du ministère Emploi et Immigration Canada (RQuODE, 2002). Bien qu'il eût existé quelques initiatives québécoises pour accompagner les prestataires de l'aide sociale, celles-ci faisaient figure d'exception. On pense, entre autres, au programme des SEMO mis sur pied par Québec dans les années 1980 afin de dénoncer le dédoublement du fédéral qui actualisait des projets « extension » pour des clientèles à risque de chômage prolongé.

L'insatisfaction du gouvernement provincial en regard de la politique de main-d'œuvre, partagée inégalement avec le fédéral, s'est accrue avec le temps. Les différentes modifications au régime canadien d'assurance-chômage, toujours plus restrictives au niveau de l'admissibilité au fil du temps, entraînaient un fardeau supplémentaire pour le programme d'aide sociale québécois qui voyait alors affluer les prestataires non admissibles à l'assurance-chômage (Campeau, 2001). De plus, la nature floue et indistincte des responsabilités en matière de formation professionnelle n'aidait en rien à trouver un équilibre entre les deux gouvernements sur la question d'une politique active de main-d'œuvre.

Au fil des ans, on se retrouve avec un système complexe, de multiples institutions peu arrimées entre elles, mais des besoins grandissants en matière de soutien aux sans-emploi et aux entreprises. De plus, on ne peut passer sous silence l'irritation provoquée lors de la

création au milieu des années 1980, des premières dispositions fédérales en matière de gouvernance partenariale autour de la mise sur pied de la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre (CCMVMO). Cette instance multipartite avait pour but de conseiller le ministre de l'emploi sur la manière de dépenser les deniers publics destinés à l'emploi :

Quand le fédéral crée la CCVMO, il y a un premier réflexe chez les provinces, [à l'effet] que le fédéral tente d'outrepasser les gouvernements provinciaux et de négocier directement avec les partenaires provinciaux. [...] Québec et l'Ontario décident de créer leur structure en lançant le message au gouvernement fédéral « nous nos partenaires sont regroupés dans une création provinciale et si vous voulez parler aux partenaires, vous allez devoir parler à notre table et non pas à la vôtre ». C'est l'avènement de la SQDM (Entrevue no 5, 2004).

Les années 1990 verront éclater les premières contestations légitimes de Québec en matière d'appropriation des pleins pouvoirs dans ce champ de compétences. Initiée par le gouvernement libéral québécois de Robert Bourassa, par l'entremise de son ministre de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et la Formation professionnelle, monsieur André Bourbeau, une première déclaration ministérielle en faveur de la dévolution voit le jour. En face-à-face avec les conservateurs de Brian Mulroney, alors Premier Ministre du Canada, et avec quelques appuis des partenaires syndicaux et patronaux, Québec avance timidement dans sa requête. Pendant trois ans, on tente alors de convaincre le gouvernement fédéral d'octroyer les sommes à Québec. En vain.

En 1991, la réforme de l'assurance-chômage initie une nouvelle configuration de la gestion des sommes dédiées à la main-d'œuvre. Dorénavant, les deux tiers des programmes d'emploi seront chargés au compte de l'assurance-chômage pour permettre au Fonds de revenus consolidés du gouvernement fédéral de faire des économies. Cela est loin de plaire au gouvernement du Québec qui y voit une façon pour le fédéral de dépenser des sommes d'une caisse importante, à laquelle il ne cotise plus depuis 1990 et ce, dans des programmes d'employabilité opérés sur le territoire des provinces.

En 1993, le gouvernement fédéral passera sous l'égide des libéraux. Au cours de l'été de la même année, une rencontre discrète avec le ministre fédéral Axworthy est tenue à Québec. Lors de cette rencontre, on propose aux représentants du Québec de mettre en colocation, c'est-à-dire en cohabitation, des fonctionnaires chargés d'administrer les programmes sur le territoire québécois. Mais cette proposition est jugée très décevante pour les libéraux québécois. Cependant, cette proposition réactive la ferveur des décideurs québécois à l'égard d'un projet de transfert. En novembre 1993, lors du Forum pour l'emploi, le gouvernement du Québec et ses partenaires syndicaux, patronaux ainsi que des acteurs financiers, plaident collectivement pour le rapatriement de la maîtrise d'œuvre autour de la proposition suivante :

Que le Québec devienne le seul responsable des politiques d'adaptation de la main-d'œuvre et de formation professionnelle sur son territoire et rapatrie les budgets que le gouvernement fédéral alloue à ces programmes au Québec (Assemblée nationale, 1995).

Fort de ce rapport de force et du consensus sur la nécessité de trouver les moyens de mener à bien ce grand projet, Québec et ses partenaires investissent la SQDM qui sera pour eux, à la fois le lieu de concertation sur les enjeux de l'emploi et de la formation professionnelle, mais aussi le moteur convergent pour plaider la dévolution des pouvoirs auprès d'Ottawa.

2.1.2 Les péquistes persistent... et signent

En 1994, le gouvernement du Parti québécois prend le pouvoir au Québec. Louise Harel, députée de Hochelega-Maisonneuve, est appelée à assumer les fonctions de ministre d'État à la Concertation et à l'Emploi, un nouveau titre qui sied bien aux intentions du gouvernement qui souhaite poursuivre le projet d'une réforme sans précédent dans les champs de la sécurité du revenu et de l'emploi. Cette année ouvre une nouvelle période de remise en question avec la fin du RAPC. Puis, l'année suivante, la province tient un référendum sur la souveraineté du Québec qui se soldera toutefois par un échec. Une défaite bien mince cependant, qui ébranle alors les libéraux fédéraux qui y voient l'urgence

d'entamer des pourparlers. Louise Harel, confiante en son projet de réforme qui se formule peu à peu, propose à nouveau une motion à l'assemblée nationale pour réaffirmer unanimement la position du Québec en regard d'une dévolution. En 1996, on entreprend des travaux préparatoires avec les partenaires du marché du travail, travaux qui conduiront à la tenue du Sommet pour l'économie et l'emploi. Lors des travaux préparatoires au sommet, la ministre Harel et ses partenaires reçoivent une offre du ministre fédéral Axworthy. Le refus est unanime et catégorique : c'est trop peu, diront les acteurs québécois. Ces dispositions partenariales que constituent les chantiers préparatoires et le grand sommet socioéconomique de 1996, paveront la voie à la ratification d'une entente avec Ottawa l'année suivante.

2.1.3 La réforme de l'assurance-emploi et la création de DRHC

Pour bien comprendre le contexte dans lequel les pressions de Québec s'accroissent en faveur d'un rapatriement des pouvoirs de main-d'œuvre, certains répondants nous rappellent l'état des grands bouleversements opérés en la matière. En 1996, une importante réforme fédérale de l'assurance-chômage est enclenchée : l'assurance-chômage devient l'assurance-emploi. Ottawa abolit la CCMVMO et initie la Commission de l'assurance-emploi pour travailler avec ses partenaires. Le gouvernement fédéral met également sur pied un mégaministère : Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Un ministère d'une envergure sans précédent qui se voit confier un mandat social important qui va bien au-delà de ses propres champs de compétences. Les provinces jugent alors que la nouvelle structure possède de nouvelles tentacules pour s'immiscer dans leur giron.

Mais ce qu'il est important de souligner ici, c'est toute la portée de cette nouvelle loi canadienne. Ayant pour objectif ultime de réduire les dépenses au niveau des prestations, elle investit pleinement la stratégie de développement de l'employabilité et resserre ses critères d'admissibilité. Mais elle ouvre également sur de nouvelles possibilités de conclure des ententes avec les provinces dans l'administration des programmes d'emploi et ce, en octroyant des ressources financières et humaines pour l'opérer. Mais il s'agit en fait d'ententes conditionnelles au respect des grands principes de la loi :

La loi établit des principes sur lesquels doivent être gérées et dépensées les subventions au compte de l'assurance-emploi. Elle décrète que cela doit être un service décentralisé, en partenariat et axé sur les résultats. Que ce soit le fédéral qui dépense ou que ce soit une province, les principes de la loi fédérale doivent s'appliquer (Entrevue no 5, 2004).

Dans cette nouvelle configuration des règles du jeu, Québec adopte la loi modifiant la Sécurité du revenu, abolit la SQDM au profit de la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) et négocie la conclusion d'une entente avec Ottawa.

2.1.4 L'entente Canada-Québec relative au marché du travail et les partenaires québécois

Il aura fallu attendre un contexte politique mouvant pour que les négociations portent fruit. En effet, à un mois et demi des élections fédérales, Québec conclut une entente avec Ottawa, le 21 avril 1997. Cette ratification n'aurait pu voir le jour sans l'apport des partenaires, comme nous le rappelle Louise Harel :

Faut voir qu'on n'aurait jamais réussi à signer cette entente, n'eut été de l'appui inconditionnel patronal-syndical. Le contexte est tel, que le reste de l'implantation se fera avec cet appui. [...] Dans ce contexte, la FTQ a été très altruiste car elle perdait 1200 membres. [...] Il y avait un gros enjeu à ce moment-là. Mais je trouve que les centrales n'ont pas joué du corporatisme. Pas du tout. Elles ont vraiment mis l'intérêt supérieur au-dessus de cela (Entrevue avec Louise Harel, 2004).

Cette entente Canada-Québec fera de Québec le grand responsable de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des mesures actives en plus d'assumer les fonctions du service national de placement. Une brèche est cependant maintenue dans la possibilité fédérale de dépenser au Québec : le champ des initiatives destinées aux jeunes. En effet, le Québec n'a pas réussi à tout rapatrier et voit la question jeunesse demeurer dans les mains d'Ottawa. Les jeunes de moins de 30 ans constituent la seule clientèle pour laquelle le

dédoublent des initiatives dans le champ de la main-d'œuvre perdue depuis (Comité aviseur-jeunes d'Emploi Québec, 2002).

Suite à la signature de l'entente, Québec amorce les travaux d'implantation dans un contexte difficile, parsemé d'embûches administratives et structurelles ainsi que de conflits idéologiques entre la représentante des partenaires, Diane Bellemare et la ministre Harel. Quoiqu'il en soit, les travaux d'intégration et d'implantation prendront tout leur sens au 1^{er} avril 1998, avec la création d'Emploi-Québec. Cette nouvelle agence ouvre dorénavant le champ libre à Québec pour formuler son propre projet de politique active d'emploi, décentralisée et à teneur partenariale.

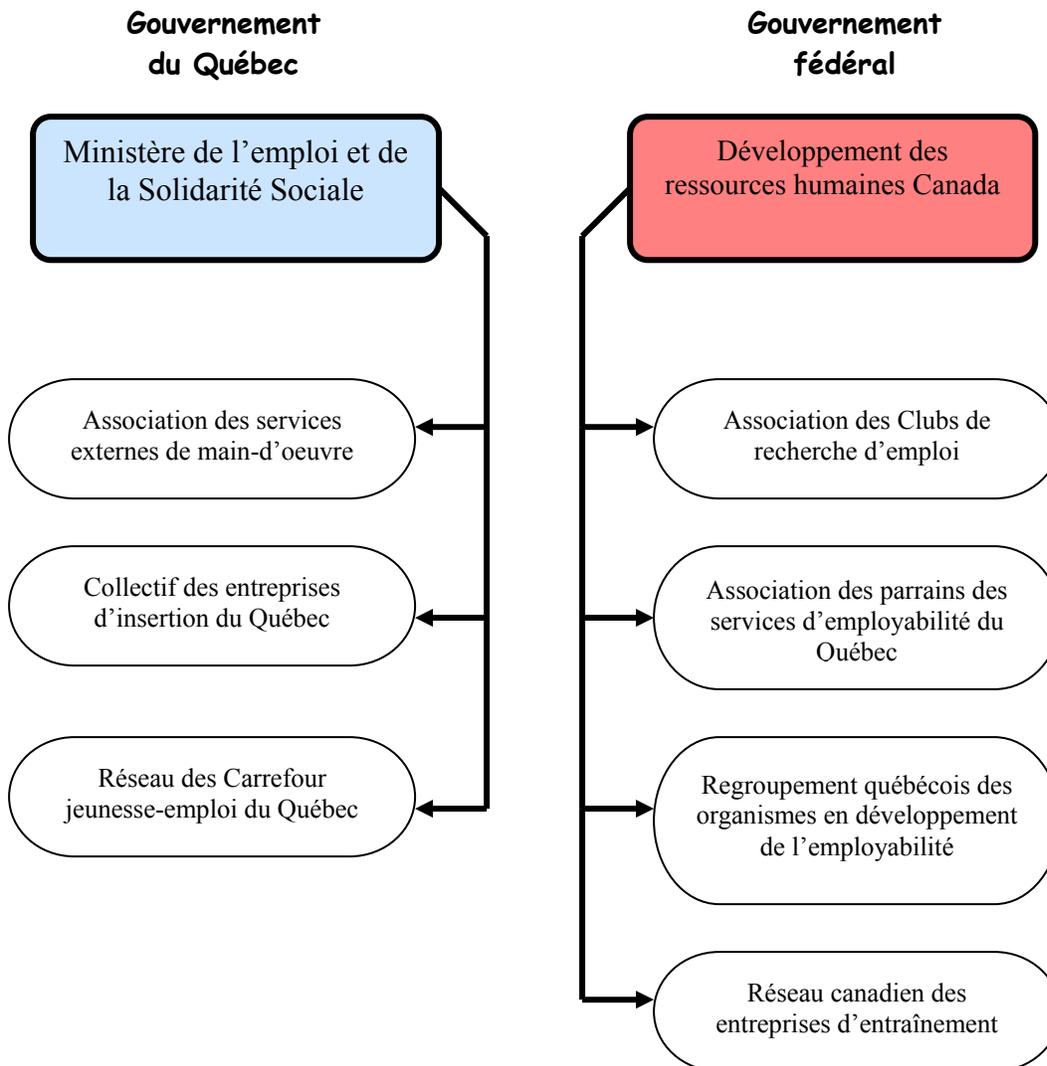
2.1.5 L'arrivée massive d'organismes communautaires d'employabilité

En 1998, un tout nouvel ordre s'institue entre les organismes d'employabilité et l'État québécois. Plusieurs d'entre eux détenaient, jusqu'alors, un financement exclusivement fédéral et n'entretenaient que peu de liens avec les instances québécoises de la main-d'œuvre comme nous le démontre la figure 1.

Figure 1

Portrait des principaux liens de financement des regroupements d'organismes d'employabilité

(Avant l'entente Canada-Québec relative au marché du travail de 1997)

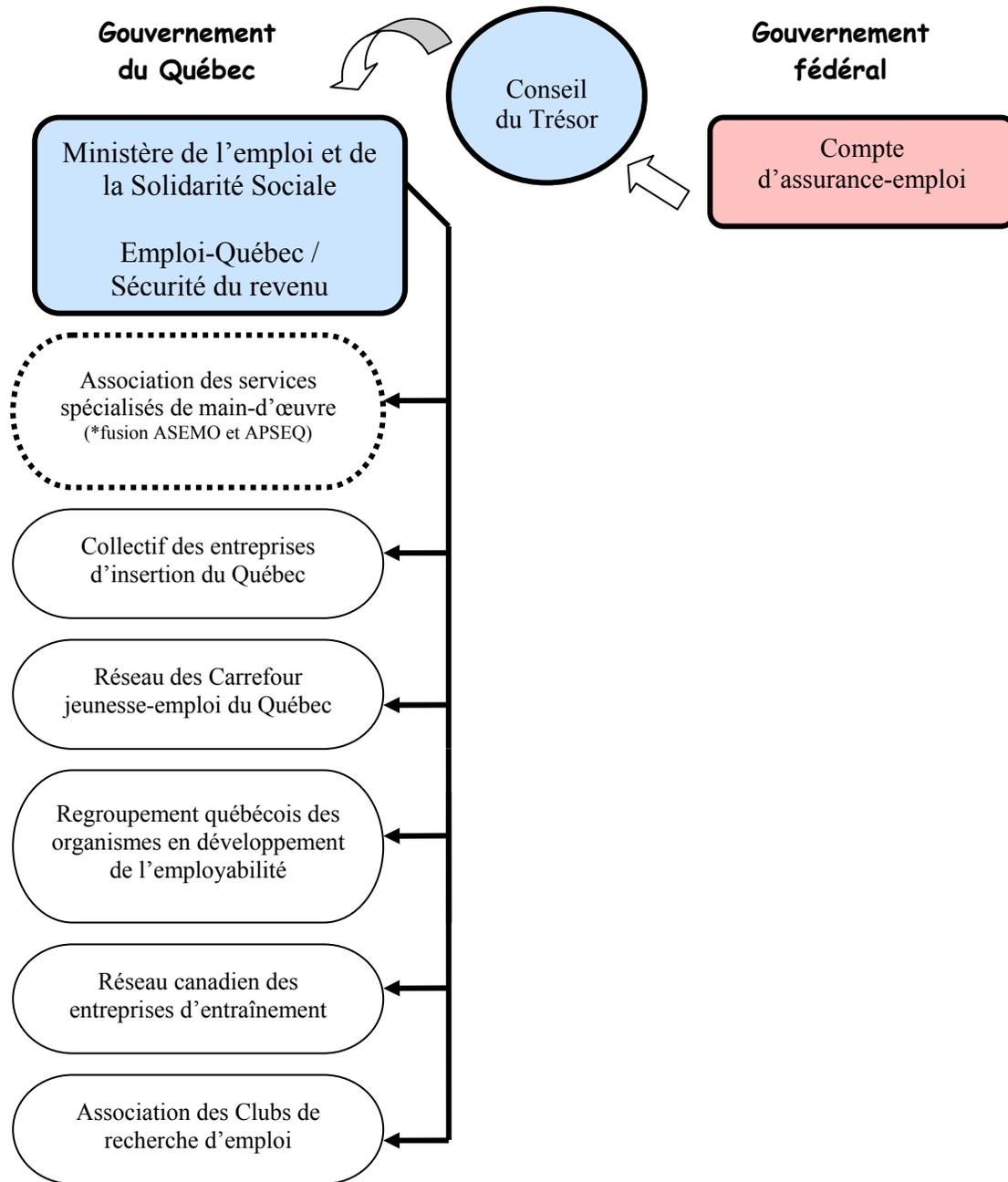


Il y avait donc une fracture entre d'une part, un lot d'organismes en lien avec le fédéral et d'autre part, un contingent d'organismes en lien avec le ministère québécois responsable de l'emploi. Ces organismes, regroupés depuis 1992 sous l'égide de la Coalition des organismes communautaires de développement de la main-d'œuvre (COCDMO), étaient financés par deux niveaux distincts de gouvernement. Avec le rapatriement des programmes d'emploi vers Québec, tous sont alors réunis sous le giron provincial. Désormais ils seront en interface avec le ministère responsable de l'emploi et de la solidarité sociale par le biais d'Emploi-Québec (Figure 2).

Figure 2

Portrait des principaux liens de financement des regroupements d'organismes d'employabilité

(Après l'entente Canada-Québec relative au marché du travail de 1997)



Pour éviter que les organismes soient financés par les deux paliers de gouvernements, Québec fait adopter des décrets⁵ interdisant aux organismes de s'alimenter financièrement auprès du gouvernement fédéral. Cette intervention législative de Québec vise à freiner les dédoublements d'initiatives dans ses champs de compétences. Mais en matière d'intervention jeunesse, le gouvernement fédéral conserve des marges de manœuvre, ce qui complexifie davantage le cadre dans lequel des initiatives sont appelées à se développer pour cette clientèle.

Le moment du transfert provoque une grande instabilité quant au sort des organismes communautaires. Lors de cette passation des pouvoirs, plusieurs d'entre eux se regroupent et forment officiellement des réseaux nationaux afin de faire pression sur Québec :

Il y a un drame qui survient où les projets communautaires s'inquiètent énormément de l'intention du gouvernement québécois de continuer de les financer avec le transfert. Énormément de négociations se font, de pressions politiques aussi. Pour la fonction publique québécoise, l'avènement des projets communautaires dans leur giron et leur financement, ça équivaut à de la soustraction. Il y a énormément de résistance syndicale à cet effet. Les projets se regroupent par les organisations et les regroupements et font des représentations politiques (Entrevue no 5, 2004).

Cette vision d'un répondant, reprise dans le discours de quelques autres acteurs interrogés, met en lumière le caractère éminemment politique de la nécessité de créer un rapport de force chez les organismes afin de conserver leur financement étatique. Mais un autre aspect entre ici en ligne de compte : la résistance syndicale des travailleurs de la fonction publique. Celle-ci accroît l'instabilité des organismes quant à leur avenir puisqu'ils sont décriés auprès du gouvernement québécois par les employés syndiqués de l'État. Les propos de ce répondant résument bien la perception syndicale à l'endroit des organismes d'employabilité :

⁵ En vertu de l'article 3.12 de la Loi sur le ministère du Conseil Exécutif (L.R.Q., c. M-30), 17 avril 1996.

Il y avait des organismes qui travaillaient avec le fédéral, qui ont suivi dans la fusion et qui se sont développés parce qu'il y avait un marché potentiel là. On a vu des groupes pousser et après des organismes se sont regroupés en réseaux (Entrevue no 6, 2004).

L'arrivée de nouveaux regroupements provinciaux luttant pour assurer leur financement ainsi que la perception syndicale hautement négative à leur endroit, constituent encore de nos jours des aspects centraux qui influencent la mise en œuvre d'une politique active du marché du travail. En effet, les forces sociales progressistes, en l'occurrence les syndicats et les organismes communautaires, luttent entre eux plutôt que de créer des alliances pouvant influencer la teneur des politiques d'emploi. C'est donc dans un climat de division et de méfiance entre des acteurs sociaux impliqués activement dans la prestation de services que se joue l'essentiel de l'orientation des programmes et politiques d'emploi en faveur d'une gestion démocratique et participative. Dans les sections qui viennent, nous examinerons plus précisément les variables autour desquelles se déploie concrètement cette gestion partenariale à Emploi-Québec.

2.2 L'organisation des services d'emploi : le financement comme déterminant central

Règle générale, il y a une vision convergente chez les personnes interrogées en regard du contexte dans lequel sont appelées à se développer les relations entre les services publics d'emploi et les organismes voués au développement de l'employabilité. En effet, les répondants identifient certaines variables qui influent sur la nature des relations entre les acteurs. Ainsi, il apparaît que le cadre du financement est une donnée centrale autour de laquelle s'articulent les rapports. En les écoutant, les besoins de la clientèle n'apparaissent pas comme étant un déterminant clé qui explique ces rapports. En revanche, tous mentionnent des éléments liés à la formule de financement, aux différents paliers décisionnels interpellés dans cette gestion financière ainsi qu'aux irritants qui découlent du phénomène. Plusieurs travaux conjoints entre les acteurs ont permis d'effectuer une réflexion sur ces aspects. À preuve, mentionnons les travaux portant sur le recours aux ressources externes, la reddition de comptes ainsi que sur la nécessité d'adopter un protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organismes

communautaires voués au développement de l'employabilité et ce, afin de clarifier les valeurs et les principes qui doivent sous-tendre leurs rapports.

2.2.1 La complémentarité comme notion référentielle

Si le gouvernement, par le biais d'Emploi-Québec, articule une stratégie de recours aux ressources dites « externes », cela lui vient du fait que les sommes qui proviennent du fédéral par l'entremise de l'Entente Canada-Québec servent à financer de telles initiatives partenariales dans l'offre des services de main-d'œuvre. Avec la création d'Emploi-Québec comme principale institution en interface avec les organismes d'employabilité, le Québec affirme sa volonté de collaborer avec les groupes pour offrir des services complémentaires à ceux des nouveaux Centres locaux d'emploi (CLE). De plus, le nombre imposant de ressources externes qui relèvent d'Emploi-Québec vient ébranler les fondements de l'offre de services traditionnelle déployée par les institutions étatiques. Or, pour maintenir un certain équilibre au niveau des responsabilités, le principe de complémentarité apparaît alors comme le pivot référentiel de la contractualisation avec les organismes externes au réseau public.

En 2004, c'est près de 400 ressources externes qui entrent en relation étroite avec le dispositif public dans la prestation de services. De ce nombre, une centaine sont des organismes privés ou institutionnels⁶. L'apport externe provient donc largement d'organismes à but non lucratif. Certains organismes communautaires ont une longue tradition dans le domaine du développement de l'employabilité et d'autres, sont de facture beaucoup plus récente. La notion de complémentarité apparaît significative dans la définition des rapports entre les organismes et les services publics. Cette notion référentielle repose en grande partie sur le fait que les syndicats qui représentent les employés de la fonction publique oeuvrant dans les services d'emploi, sont particulièrement méfiants en regard de la teneur véritable qui sous-tend le recours à ces entités communautaires. Ayant un droit de regard sur les ententes de services conclues avec ces ressources externes et ce, par le biais d'une obligation à la convention collective, les

⁶ Des bureaux de conseillers en orientation ou des commissions scolaires, par exemple.

syndicats sont donc très sensibles à la préservation de l'expertise publique. Le recours aux ressources externes apparaît pour eux comme de la sous-traitance, parfois exercée à outrance :

Les contrats de sous-traitance que l'on conteste le plus, c'est ceux qui font carrément le travail qui est fait dans notre description d'emploi. Comme les Clubs de recherche d'emploi qui font une intervention de connaissance de soi, d'évaluation de dossier, de technique de recherche d'emploi, qui sont des choses faites par le réseau public (Entrevue no 6, 2004).

En tablant sur la complémentarité, le dispositif étatique doit s'assurer de ne pas transposer de tâches qui relèvent de la responsabilité des agents étatiques et doit également éviter le dédoublement des services. Il doit plutôt soutenir financièrement une expertise complémentaire au réseau public afin de maximiser la réponse aux besoins des clientèles à accompagner. Complémentarité entre services publics et organismes externes, d'une part, mais également complémentarité entre les organismes externes. Ceci semble constituer un facteur d'importance puisque plusieurs répondants mentionnent une certaine concurrence entre tous ces acteurs; un phénomène qui prévaut depuis la création d'Emploi-Québec.

Cette toile de fond, qui régit les principes de la contractualisation, n'est pas sans créer une certaine tension entre une vision purement étatique de l'organisation des services, c'est-à-dire une optique de gestion par résultats et de réponse aux besoins du marché du travail, et une vision alternative reposant davantage sur un partage des responsabilités entre acteurs dans une optique de soutien à l'innovation pour répondre aux besoins des sans-emploi.

2.2.2 Nature des services et établissement des rapports entre acteurs

À la lumière des propos tenus par les répondants, il semble que différents types de rapports soient instaurés entre les acteurs. À en juger par l'apport considérable de propos tenus à cet effet, ces rapports seraient directement liés aux formules de financement développées dans le cadre de la prestation des services de main-d'œuvre. La diversité qui caractérise ces cadres de financement et qui sous-tend la régulation des rapports relève de la nature des

services dispensés par les différents organismes. Pour la plupart des ressources externes, le lien financier commun qui les unit aux services publics s'établit à partir d'ententes de services négociées annuellement. Les budgets pour allouer des sommes dans le cadre de ces ententes se trouvent au niveau des directions régionales d'Emploi-Québec. Il s'agit donc d'une responsabilité régionale clairement statuée. Mais, ce qui est particulier dans les circonstances, c'est le fait que ces ententes se concluent pourtant au niveau local, avec les directions des Centre locaux d'emploi. En principe, les CLE sont imputables des résultats qui découlent de ces ententes, mais l'essentiel des rapports entre les organismes de développement de la main-d'œuvre et les services publics d'emploi, se déroulent quelque part entre la scène locale et la scène régionale :

C'est négocié avec un agent local qui lui a un mandat régional [...]. Essentiellement, si on ne s'entend pas dans une entente, en bout de ligne le régional est décisionnel. Ce qui est un peu à porte-à-faux avec tout l'aspect d'autonomie des CLE [...]. Dans le fond, si on regarde en pratique ce n'est pas régional-régional, mais ce n'est pas local-local. T'as une prise au niveau régional, mais tu négocies au local (Entrevue no 8, 2004).

En regard de cette dynamique qui s'instaure dans les régions, on indique qu'il existe beaucoup de différences et de disparités d'une région à l'autre dans le type de relations établies. À cet effet, soulignons que Montréal représente un cas d'espèce puisque le grand nombre d'organismes en présence, l'historique des rapports ainsi que le fonctionnement en mode sous-régional, influent sur la dynamique relationnelle.

Dans la grande famille diversifiée des regroupements d'organismes, le réseau des Carrefour jeunesse-emploi apparaît comme un regroupement à statut particulier; ce qui occasionne un traitement particulier. D'une part, les CJE sont financés par un protocole d'entente triennale. Or, contrairement aux autres ressources externes, toutes financées à partir d'un budget global alloué aux régions, les CJE possèdent une enveloppe de financement distincte et protégée qui relève du niveau national d'Emploi-Québec, voire du ministre. Les CJE entretiennent que très peu de rapports directs avec les instances locales et régionales d'Emploi-Québec dans le cadre de leur financement et de la négociation de leurs protocoles

respectifs. Ce constat est également applicable aux faibles alliances qu'ils entretiennent avec les autres regroupements d'organismes d'insertion. Ils y trouvent cependant un avantage, puisque leur relation tend à être de nature plus égalitaire lorsqu'ils se trouvent en interface avec des gestionnaires locaux et régionaux d'Emploi-Québec, comme nous le soulignons ici ce gestionnaire de CJE :

On sait qu'au niveau régional, ils reçoivent nos plans d'action mais nos plans sont envoyés, en premier, au provincial. Ils ne passent pas par le niveau régional ou local comme dans un rapport de condition. [...] Notre rapport avec Emploi-Québec est différent selon les paliers parce qu'il s'établit différemment (Entrevue no 1, 2004).

Autre particularité très importante des CJE, leur protocole ne repose pas sur un volume et des ratios de clientèles à desservir, mais revêt plutôt la forme d'une subvention allouée pour la mission globale des organismes. Les CJE ont donc toute la latitude de déterminer eux-mêmes leurs plans d'action et les services qu'ils entendent développer pour actualiser cette mission et ce, en impliquant de près leurs conseils d'administration respectifs.

Notons cependant que, depuis la mise en œuvre d'un projet expérimental auprès des jeunes demandeurs de la Sécurité du revenu, les CJE ont introduit dans leur pratique une nouvelle dimension qui affecte leur degré de collaboration avec les services publics. Soulignons que ce type d'entente spécifique, conclue dans le cadre du projet « Solidarité Jeunesse », modifie leurs relations aux paliers locaux et régionaux, puisqu'ils sont appelés à travailler en étroite collaboration avec Emploi-Québec et la Sécurité du revenu dans le cadre d'une entente tripartite. Cette propension à la gestion « par projets » pourrait entraîner dans l'avenir des modifications profondes au mode de financement par subvention qui les caractérise, puisque cela tend à les pousser vers une logique de contractualisation, à la manière des autres organismes en employabilité. Toutefois, ce type de projet d'envergure nationale permet à ces organismes de transiger avec les services publics à travers le prisme de l'expérimentation et de l'innovation.

Sur la question des cadres de financement, le Collectif des entreprises d'insertion apparaît également comme un cas d'espèce. Possédant un cadre de reconnaissance propre à leur nature, ces entreprises sociales sont reconnues des services publics d'emploi en regard d'une pratique qui leur est propre (ministère de la Solidarité sociale, 1998). Ces entreprises étayaient un modèle inédit en matière d'aide à l'emploi puisqu'elles poursuivent des objectifs sociaux à travers la production d'activités marchandes, ce qui leur offre l'avantage de développer une forme d'autofinancement de leur mission (Larose *et al.*, 2004).

Globalement, on doit toutefois souligner le fait que, peu importe le cadre financier et le degré de reconnaissance qui unit les organismes d'employabilité aux services publics, il demeure que toutes ces ressources externes sont financées par un unique bailleur de fonds : Emploi-Québec. Certains répondants sont bien conscients d'une forme de dépendance à Emploi-Québec découlant de ce type de financement monolithique.

2.2.3 *L'approche globale et l'approche par coûts unitaires*

Dans le cadre précis des ententes de services conclues avec certains organismes d'employabilité, on tente d'instaurer de nouveaux modes partenariaux qui s'articulent autour de deux visions de la prise en charge des personnes à desservir. La première, *l'approche globale*, permet de financer les organismes en fonction d'une prise en charge de la clientèle par l'organisme. Avec cette approche, le client est référé vers l'organisme et ce dernier effectue un accompagnement personnalisé pour répondre aux besoins de la personne. Dans le cadre de la seconde approche, *par coûts unitaires*, il n'y a pas de prise en charge par l'organisme. On fait plutôt appel à celui-ci uniquement pour un service ponctuel, de courte durée. La responsabilité de la prise en charge de la personne à aider relève alors principalement du CLE. Plusieurs critiques de la part des répondants d'organismes soulèvent le risque d'instrumentalisation qui sous-tend cette forme de lien fonctionnel entre le CLE et l'organisme soumis à une entente par coûts unitaires. On souligne également que les travaux conjoints effectués sur la question n'ont pas été de tout repos et ont donné lieu à plusieurs divergences entre les regroupements.

2.2.4 *La reddition de comptes : une vision de courte vue?*

La pression que fait peser l'Entente Canada-Québec sur la nature des résultats à rencontrer ne fait pas de doute. La gestion par résultats, principe opérationnel central découlant de l'entente ratifiée avec Ottawa, a non seulement ébranlé les fondements de la prestation de services, mais a également entraîné tout une nouvelle philosophie de gestion chez les pouvoirs publics dans le domaine de la main-d'œuvre. Selon un répondant, il n'y aurait pas de réelle gestion par résultats axée sur les effets que peuvent produire les services pour les clientèles desservies : ce qui importe, ce ne sont pas les besoins des personnes à soutenir, mais bien les besoins du marché du travail qui prennent le dessus sur les types de services à allouer. De plus, plusieurs répondants mentionnent que les dispositions de l'entente Canada-Québec ont pour effet d'axer la reddition de comptes vers des résultats restrictifs, orientés vers l'intégration en emploi et ce, le plus rapidement possible :

C'est pour ça qu'on est resté en partenariat avec eux, c'est à cause des résultats qu'on obtenait. Mais là, ils [les représentants d'Emploi-Québec] ont dit « nous les résultats que l'on veut, ce n'est pas des résultats de maintien, c'est des résultats de placement ». [...] Ce n'est pas seulement juste du placement mais c'est aussi un volume à atteindre. Alors, si tu gardes le même financement, mais que tu augmentes le volume de l'organisme, tu réduis la durée de ton intervention. Ils ont réduit les programmes en durée et en intensité (Entrevue no 3, 2004).

Cette stratégie générale de développement des services, orientée vers des interventions brèves, n'aide pas les organismes à conserver des marges de manœuvre pour soutenir les personnes en fonction de leurs besoins, nous diront certains. Les déterminants de l'entente de 1997 opèrent une certaine discrimination à peine voilée dans le traitement des personnes qui demandent des services. En effet, elle tend à favoriser les prestataires de l'assurance-emploi au détriment des personnes plus éloignées du marché du travail. On remarque ainsi que les personnes dites « sans chèques⁷ » sont souvent les grandes perdantes de ce type de gestion par résultats, puisqu'elles ne figurent pas dans les priorités du gouvernement en regard de l'accès aux services et ressources des dispositifs publics d'emploi. Les

⁷ Les *sans chèques* sont des individus, généralement sans emploi, qui ne bénéficient d'aucun revenu de provenance étatique (assurance-emploi, aide sociale, prêts du ministère de l'éducation, etc.) mais qui présentent des besoins au niveau de l'intégration au marché du travail.

organismes d'employabilité, souvent financés en fonction de ratios de clientèles spécifiques (prestataires de l'assurance-emploi et de la sécurité du revenu) peuvent toujours accompagner ces personnes, dans la mesure où cela ne brime pas l'accessibilité aux services pour les clientèles jugées prioritaires.

2.3 La création d'Emploi-Québec et l'opérationnalisation du parcours vers l'insertion

Nous avons questionné les répondants en regard de leur vision des transformations opérées depuis la réforme de la ministre Harel et de la mise en place d'Emploi-Québec en tant que guichet intégré de services. Pour ce faire, nous avons investigué plus précisément le processus de décentralisation vers les localités ainsi que la mise en place d'une nouvelle philosophie de soutien à la clientèle : le parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi. Ici encore, l'éclairage des répondants converge dans la même direction, à savoir, l'existence bien sentie d'un clivage institutionnel entre Emploi-Québec et la Sécurité du revenu ainsi que les difficultés inhérentes à l'actualisation des parcours. Tout cela, avec pour toile de fond un grand choc des cultures.

2.3.1 Un bouleversement culturel profond

Lors de la fusion des programmes dispersés de main-d'œuvre, Québec a fait le choix de créer à l'intérieur d'un même ministère, deux agences autonomes : Emploi-Québec et Sécurité du revenu. Cette opération d'une envergure sans précédent, va alors regrouper les ressources provenant de trois réseaux : la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM), les Centres Travail-Québec (CTQ) et Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Trois entités aux cultures et mandats propres. Certains répondants y ajoutent même une quatrième forme de culture, celle issue de l'entente spécifique conclue avec la Ville de Montréal. Tant du côté des organismes locaux, des agents de la fonction publique que des gestionnaires du ministère, on s'entend pour dire que cette profonde mutation a occasionné un choc brutal des façons de faire. Des ressources humaines sont mutées de leurs fonctions, la Sécurité du revenu perd le volet d'aide à la

personne au profit d'Emploi-Québec qui se retrouve, à elle seul, responsable de tout le volet des services aux personnes en plus de ceux destinés aux entreprises.

Sans équivoque, le fait que l'on finance deux entités à partir de budgets distincts à l'intérieur du même ministère occasionne un clivage entre le module d'Emploi-Québec et celui de l'aide sociale appelé Sécurité du revenu. Ce phénomène, qui attribue au ministère une structure bicéphale, explique les ratés de la réforme pour plusieurs répondants. Pour la ministre de l'emploi et de la solidarité sociale de cette époque, Louise Harel, ce clivage apparaît comme une embûche majeure dans l'actualisation d'une vision intégrée de la main-d'œuvre au Québec :

Ce qui a certainement affaibli le processus [de décentralisation], c'est le fait que Sécurité du revenu et Emploi-Québec n'ont pas vraiment travaillé de concert au sein d'un même plan d'intervention. Et ça n'a pas été très favorisé du fait qu'il n'y avait pas une vision intégrée portée par un ministre, mais par deux ministres. Ce qui pouvait devenir antagonique aussi. [...] Il fallait une vision d'ensemble et une vision à moyen et long terme. Ce qui n'est pas propice, c'est justement de scinder (Entrevue avec Louise Harel, 2004).

Les effets les plus criants de ce clivage entre la Sécurité du revenu et Emploi-Québec mentionnés par nos répondants, relèvent du fait qu'on se retrouve en présence de deux organisations avec deux philosophies distinctes. Cette caractéristique est importante puisqu'il en découle une organisation du travail « en silo » où la collaboration n'est pas toujours au rendez-vous :

Les organisations ne sont pas encore intégrées. Alors, il y a une concurrence locale, régionale et au national à l'interne même du ministère. Dans la prestation de services, c'est sûr que tu as une incohérence et des discontinuités. Sauf que, ce qui est positif c'est qu'aujourd'hui le Québec est capable de gérer des services de main-d'œuvre, fait du bon travail dans les comités sectoriels; avec ses ressources externes, il a consolidé certaines choses et travaille très fort (Entrevue no 7, 2004).

En raison de ce clivage organisationnel, le ministère peut difficilement mettre en application une réelle stratégie de développement de la main-d'œuvre et de formation qualifiante. Une explication que l'on retrouve aussi chez certains acteurs appelés à collaborer au niveau des instances de partenariat national et qui perçoivent une ligne ténue entre les deux organisations. De l'avis des acteurs interrogés, le rôle synergique des deux entités demeure encore à définir.

Notons également que trois répondants soulignent la nature des missions propres aux deux organisations, c'est-à-dire l'aide à l'emploi versus l'aide sociale. Les agents d'aide à l'emploi ont des réticences à l'idée de conjuguer ces deux missions. L'aide sociale étant liée de près à une forme de contrôle sur l'individu, les agents voient mal comment ils pourraient concilier leur rôle d'accompagnateur de parcours avec celui de contrôleur des ressources financières de l'individu. Dans un contexte où l'on tend à obliger les individus à prendre part à des activités prescrites, la nature de l'approche globale est à repenser en fonction de l'organisation du travail des agents d'aide à l'emploi d'Emploi-Québec et des agents d'attribution de la Sécurité du revenu.

2.3.2 Une déconcentration qui profite aux régions

La plupart des témoins interrogés s'entendent pour dire qu'il n'y a pas eu de réelle décentralisation. On parle plutôt d'une forme de déconcentration des opérations pour expliquer les changements qui ont cours depuis la restructuration du ministère responsable de la main-d'œuvre. En effet, le ministère aurait déplacé des tâches administratives ainsi que des budgets vers les paliers inférieurs, sans réellement opérer une décentralisation des pouvoirs à proprement parler. À la lumière des propos entendus, ce sont les régions qui ont gagné au change. On leur reconnaît un pouvoir de gestion autonome des budgets, de façon à ce qu'elles puissent planifier une offre de services qui s'inspire des couleurs régionales. Un plus, aux dires de certains, car auparavant on allouait des sommes en fonction des programmes, et la marge de manœuvre pour satisfaire des spécificités régionales était quasi inexistante. Pour l'ancienne ministre Louise Harel, responsable de la réforme de la Sécurité du revenu en 1997, le processus a tout de même eu quelques ratés en regard de la nécessité d'impliquer les paliers locaux et de déterminer une spécificité montréalaise :

La gestion partenariale au niveau local ne s'est pas réalisée. C'est vraiment un échelon manquant vraiment important. C'est certain que toute cette question du marché du travail et de la main-d'œuvre nécessitait, notamment au niveau du territoire montréalais, une approche métropolitaine [...]. Évidemment, il y a des régions ressources qui ont peut-être pu bénéficier du fait de pouvoir adapter les budgets dépensés en fonction des besoins des gens, plus qu'en fonction des programmes. C'était cela la grande différence. (Entrevue avec Louise Harel, 2004).

Mais, comme le souligne brièvement Harel, les grands perdants de cette réorganisation sont les Centres locaux d'emploi. On admet effectivement que ces derniers n'ont que peu de pouvoir et de marge de manœuvre puisqu'on leur attribue que très peu de responsabilités. Bien que le directeur du CLE siège d'office au conseil d'administration du Centre local de développement⁸, il n'en demeure pas moins que le CLE, dans son ensemble, demeure quelque peu en marge de la dynamique partenariale locale.

De façon générale, les répondants sont partagés en regard des effets positifs d'une réelle décentralisation des pouvoirs. En revanche, ils sont plusieurs à reconnaître qu'en dépit du pouvoir accru concédé aux paliers régionaux, le pouvoir et le contrôle est encore très centralisé. En résumé, le niveau local est chargé des opérations quotidiennes, le régional planifie les services et les budgets afférents et le niveau central définit les grandes orientations et émet des directives à opérer. Tout cela, dans un rapport ministériel fortement hiérarchique. Cette structuration de l'appareil à tous les niveaux, corrélée au choc des cultures en présence, soulève plusieurs irritants lorsqu'il est question de répondre aux besoins spécifiques des personnes sans emploi et de rendre le système plus souple et conciliant en regard des nombreuses règles et interprétations édictées par les pouvoirs publics.

⁸ Lors de la réforme de la Sécurité du revenu et de celle portant sur le développement régional, deux dispositifs locaux ont alors été instaurés : le Centre local d'emploi et le Centre local de développement. Seul ce dernier est constitué d'un CA au détriment de l'autre qui voit son apport réduit à celui de la présence (sans droit de vote) du directeur du CLE aux séances du CA du CLD. On est bien loin de l'idée d'instaurer des comités d'usagers au sein des CLE, tel que le proposait la nouvelle réforme.

2.3.3 *Les services offerts aux personnes : l'accessibilité questionnée*

Au sein d'Emploi-Québec, on offre à la fois des services aux personnes ainsi que des services aux entreprises. Pour les besoins de l'étude, notre intérêt s'est porté sur le premier type de services, soit celui de l'aide aux personnes. Dans cette optique, plusieurs mentionnent la bonne volonté de la ministre Harel lors de la réforme, à tendre vers un décloisonnement des services d'emploi afin de rendre disponibles, pour tous type de clientèle, le soutien et les mesures d'aide à l'emploi du ministère. Il semble que dans les faits, cet accès universel soit directement proportionnel aux orientations de chacun des CLE qui accordent généralement une prépondérance aux besoins du marché du travail et non aux besoins des personnes singulières.

Deux catégories de services sont alors conçus : des services universels (salles de consultation multiservices, services de placement en ligne, etc.) et des services dits spécialisés (mesures et programmes d'aide alloués par les agents suite à une évaluation personnalisée). C'est ces derniers qui font l'objet de plusieurs critiques. L'accessibilité y est restreinte en raison de plusieurs facteurs, dont le plus probant est celui de la disponibilité des ressources budgétaires. Un effet pervers survient alors. En théorie, ces services devraient être disponibles pour tous les types de clientèles mais, dans la pratique, on voit bien que ceux-ci sont attribués à des personnes plus près du marché du travail, par exemple aux prestataires de l'assurance-emploi qui ont priorité d'accès au « coffre à outils » d'Emploi-Québec. Les critères du dispositif de repérage d'Emploi-Québec semblent ainsi favoriser des clientèles clairement statuées par l'entente Canada-Québec. Plusieurs mentionnent une contradiction à l'effet que les prestataires de l'aide sociale ainsi que les personnes « sans chèques », n'auraient qu'un accès limité aux programmes et mesures, bien que ce type de services leur soit plus profitable à long terme. À la lumière des propos entendus, les personnes plus éloignées du marché du travail représentent les grandes perdantes de ce bouleversement organisationnel. À cet effet, un répondant témoigne de la situation :

Alors, quand est arrivé le transfert, on nous a dit « on décloisonne les clientèles et elles ont accès maintenant à toutes les mesures ». Ce que l'on s'est rendu compte par la suite, c'est que oui, ils ont décloisonné les clientèles, mais l'accès ensuite. Comment dire? Dans les CLE, on dessert tout le monde mais, ensuite, l'accès aux mesures, c'est lié à l'entente Canada-Québec. Et l'argent disponible pour l'accès à des mesures actives pour les clientèles non-admissibles est réduit. Alors c'est là qu'on s'est rendu compte qu'en quelque part, les sans chèques ou les prestataires d'aide sociale qui n'ont pas été admissibles à l'assurance-emploi au courant des trois à cinq dernières années, eux, ils ont accès à une aide minimale (Entrevue no 3, 2004).

Ce témoignage énonce les difficultés relatives à l'accessibilité de l'aide à l'emploi pour les plus démunis. Accompagner des personnes éloignées du marché du travail signifie investir davantage de temps, de budgets et de ressources. Manifestement, l'idée du parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi s'en trouve quelque peu ébranlée.

2.3.4 Synergie des interventions : une approche bureaucratique à surpasser

L'idée de la ministre Harel était de rendre disponible une gamme variée de services et ce, peu importe le statut et la situation des chercheurs d'emploi. Reposant sur un concept de réciprocité, le parcours devait placer la personne au centre et adapter les solutions aux besoins précis de celle-ci. Cependant, lorsque l'on questionne les répondants sur l'impact de ce changement d'approche, on est à même de conclure que les objectifs poursuivis initialement n'ont pas été actualisés pleinement. Plusieurs raisons mentionnées par nos répondants, font état des contraintes à l'actualisation des parcours. Outre l'accès aux services, qui varie en fonction du statut du demandeur, on nous décrit abondamment les incohérences organisationnelles et le peu de continuité de services dans l'actualisation d'un parcours personnalisé.

En effet, les personnes interrogées identifient plusieurs facteurs liés à l'organisation du travail des agents pour expliquer le climat peu propice à la mise en place d'une réelle gestion de parcours. Le phénomène de « monstre bureaucratique » ou de « machine complexe » nous interroge en regard des conditions développées pour actualiser ces parcours. Tout semble découler du fait qu'Emploi-Québec n'est pas disposé à accompagner

les personnes, puisque essentiellement, les agents doivent *gérer du volume* et non des itinéraires d'accompagnement personnalisé. Concrètement, cela signifie que le travail repose encore sur une conception traditionnelle de l'organisation du travail des agents qui s'articule autour d'un suivi sporadique des individus, dans un contexte de surcharge de travail et de coupures de personnel. Les agents, appelés à rencontrer un lot considérable de personnes n'ont que peu de temps à accorder à chacune. De plus, on mentionne le traitement mécanique accordé aux individus, nonobstant la bonne volonté des agents. Ceux-ci se voient contraints de partager leur temps de travail entre les rencontres multiples et peu approfondies auprès des individus et le traitement informatique qui en découle :

Le plus gros reproche qu'on a toujours fait au ministère, c'est de ne pas nous donner les moyens de suivre les gens de façon plus serrée. Pas serré négatif mais dans le sens de voir comment ils évoluent et de prévenir les difficultés. T'as le *caseload*, mais pas juste ça. Dans le domaine public, ce que n'ont pas les ressources externes, on quantifie les gestes que l'on pose. Souvent, plus que la qualité de l'intervention. Parce que si tu fais une référence, ça c'est quantifié. Si la personne a réussi, t'as un autre code que tu entres. Et Emploi-Québec l'a développé [le système informatisé de gestion] parce que veux, veux pas, t'es un réseau public, il faut que tu vérifies si tu as une efficacité dans ta machine. Sauf que l'aspect qualitatif, quand tu travailles avec des humains, on ne peut pas le négliger (Entrevue no 6, 2004).

Les agents se retrouvent à quantifier les gestes qu'ils posent au détriment de la création d'un lien de confiance avec les personnes qu'ils desservent. Et pourtant. Les agents ont bel et bien été formés pour s'approprier une nouvelle « approche-client », basée sur les besoins de chaque personne qu'ils rencontrent afin d'actualiser et de rendre tangible l'idée de parcours vers l'insertion.

Cette façon de concevoir le travail exercé par les agents explique un autre obstacle majeur à l'actualisation des parcours. En effet, le fait de recourir à des organismes externes pour combler le peu de ressources et de temps à offrir aux individus par les agents étatiques, amène également son lot de contradictions quotidiennes. De celles-ci, nous avons retenu celle la plus fréquemment mentionnée : le manque de communication flagrant entre les

agents d'aide à l'emploi et les intervenants des organismes d'employabilité. En effet, le lien entre ces personnes clés dans le parcours de la personne, en est un de transaction purement mécanique :

Le jeune vient chez nous et je fais une entrevue. Je le retiens et il va voir son agent. Son agent reçoit la lettre, la signe et lui redonne. Il revient me voir. On en fait des boîtes à lettres [...]. Moi je disais à X que le lien, ce n'est pas lui [le jeune] qu'il faut. C'est intervenant à intervenant. Pourquoi on ne peut pas faire ce lien-là? Ça paraît ben ben compliqué dans la machine. Je trouve qu'on aurait avantage à ce que les intervenants des groupes communautaires fassent affaire directement avec les agents et là, il y aurait discussion. On le fait entre organismes. [...] Mais tant que la circulation va se faire par des papiers et que ça sera du monde qui ne se parle jamais, ce lien de confiance va être difficile à établir (Entrevue no 8, 2004).

Ce qui est éloquent dans ce propos et qui fait écho à d'autres répondants, c'est le fait que c'est l'individu à aider qui fait le lien entre ses deux intervenants par l'entremise d'un formulaire qui lui alloue une forme de participation à des activités d'aide à l'emploi prescrites à l'externe. Il y a donc très peu de communication entre les intervenants de première ligne. Si cela se produit, il semble que cela relève plus d'une initiative entre des individus que d'une façon de faire promue par les organisations. On explique cet état de fait par la culture générale qui n'est pas propice à la création de tels liens de confiance entre les intervenants de première ligne.

De là découle un constat plus général sur l'inadéquation de l'arrimage entre les services. En effet, plusieurs argumentent le bilan négatif des parcours en invoquant le peu de continuité de services entre les divers dispositifs en présence. On explique que cela tient principalement du fait qu'il y a peu de liens fonctionnels entre Emploi-Québec et la Sécurité du revenu. Mais on souligne également le peu d'arrimage entre le ministère responsable de la main-d'œuvre et le ministère de l'éducation. Le premier souhaite qualifier, alors que le second veut plutôt scolariser. Cela nuit à l'actualisation d'un partenariat efficient entre les ressources de la main-d'œuvre et les établissements à vocation éducative.

On se console toutefois lorsqu'on entend les répondants mentionner quelques initiatives profitables qui viennent pallier aux difficultés mentionnées. En effet, deux projets plus circonscrits semblent permettre l'arrimage et la communication. « Solidarité Jeunesse » ainsi que « Ma place au soleil » apparaissent comme deux programmes qui ont permis de faire certaines percées là où la rigidité était jadis de mise. Avec ces initiatives, ce qu'il y a d'intéressant et qui est souligné par les répondants, tient principalement au fait qu'il y a une implication et une concertation qui s'effectuent entre les intervenants de première ligne :

Des jeunes actifs, une communauté engagée. C'est le slogan de Solidarité Jeunesse. Le succès de Solidarité Jeunesse, c'est une volonté politique forte, une organisation et une administration souple qui donnent beaucoup de marge de manœuvre à ses localités. Un mécanisme de gouvernance locale, le comité local de suivi, qui permet à des gens de travailler dans une forme de zone franche où ils peuvent parler du client et travailler avec lui (Entrevue no 7, 2004).

Ma place au soleil, je ne sais pas si vous connaissez? [...] C'est un projet qui s'est avéré une expérience très très positive au niveau du cheminement. Et pourquoi c'est positif, c'est que les gens de la Sécurité du revenu et d'Emploi-Québec, on est interpellé et qu'il y a un échange entre les deux (Entrevue no 6, 2004).

Par de tels projets, les agents du réseau public et les intervenants des organismes d'employabilité se voient donc accorder un espace où la collaboration est vue comme essentielle dans la réussite des plans d'action des jeunes participants. La responsabilité est partagée, le rôle de chacun est défini et les efforts convergent vers la personne pour assurer son intégration en emploi, en formation, etc. De plus, on fait appel à des partenaires locaux (CLSC, établissements d'enseignement, etc.) pour créer une réelle mobilisation et ainsi assurer une certaine continuité de services. En fonction des propos recueillis, il s'agit là d'innovations profitables qui permettent d'établir des ponts entre les divers intervenants mais aussi entre les ressources présentes dans les localités.

2.4 Gestion partenariale et instances mises en place

Lors de notre processus de collecte de données, nous avons demandé aux répondants de nous parler librement de leur conception de la gestion partenariale et ce, en partant de leurs expériences respectives en lien avec quelques instances mises en place depuis la naissance d'Emploi-Québec. Car, depuis 1998, une panoplie d'instances et de comités ont été instaurés afin d'accroître l'implication des divers acteurs. L'instance la plus probante est sans nul doute la Commission des partenaires du marché du travail, qui a succédé au Conseil d'administration de la SQDM. C'est elle qui détient le rôle partenarial le plus clairement identifié, puisque celui-ci est statué dans la loi 150 créant Emploi-Québec. Les autres instances sont davantage apparues dans le sillon des préoccupations reliées aux besoins particuliers des clientèles ou en fonction d'approches sectorielles. On pense ici aux comités aviseurs, aux comités sectoriels de main-d'œuvre ainsi qu'aux instances de concertation dédiées plus spécifiquement aux ressources externes. Ce faisant, nous verrons que ces instances relèvent davantage d'une fonction consultative où l'aménagement de la prise de décision est souvent proportionnel aux directives ministérielles.

2.4.1 *Une fonction consultative subordonnée au pouvoir ministériel*

De façon générale, tous les répondants s'entendent pour dire que les instances sont davantage consultatives que décisionnelles. On cherche à transmettre de l'information, à tendre vers une compréhension commune des enjeux entre organismes d'employabilité et représentants des services publics d'emploi. Le fonctionnement de ces espaces est largement dominé par une approche de recherche de consensus. Il peut parfois y avoir de la concertation, ce qui ne signifie pas pour autant que les gens travaillent ensemble, dans le quotidien, à l'atteinte d'un but commun.

Bien que des avancées intéressantes aient été réalisées à la Commission des partenaires du marché du travail, on reconnaît toutefois qu'il est difficile de tendre vers un pouvoir décisionnel affirmé pour les partenaires puisque la gestion se fait conjointement avec le

ministre. De plus, il semble y avoir une méconnaissance de ce qui se passe en ce lieu et ce, tant chez les représentants d'organismes d'employabilité que chez les représentants des services publics. Sans compter le fait que les deux syndicats qui regroupent les travailleurs du ministère en question ne constituent pas des partenaires reconnus autour de la grande table nationale. En effet, le Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ) et le Syndicat des professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) ne sont pas impliqués dans les débats de la Commission des partenaires, malgré le fait qu'ils constituent la force productive du ministère. On peut toutefois juger, par la composition des membres de la Commission, qu'un effort de concertation élargie, inédit en Amérique du nord, s'est déployé au sein de cette instance et a tenté d'aller au-delà de la représentation partenariale traditionnelle de type « État-syndicats-entreprises ».

En effet, il est intéressant de voir comment la légitimité de la représentation communautaire a été reconnue et estimée au fil du temps. À cet effet, Louise Harel se souvient des difficultés auxquelles elle a dû faire face lorsqu'elle a proposé d'introduire ce nouveau type de partenaire :

Avec le sommet de 1996, j'ai été beaucoup identifiée à l'arrivée d'un partenaire tiers qui était le partenaire communautaire. [...] En 1997, lorsque j'ai fait adopter Emploi-Québec, à l'époque il n'y avait que deux sièges pour représenter les organismes communautaires d'insertion et de main-d'œuvre, cela a été un tollé du côté patronal et syndical. Ils aimaient bien leur face-à-face capital/travail. Mais nous étions en pleine ébullition du travail non salarié qui n'était pas du tout représenté. Par la suite, j'ai fait ajouter un troisième poste pour faire siéger les organismes jeunesse (Entrevue avec Louise Harel, 2004).

Ainsi, il n'a pas été aisé au départ de faire reconnaître le milieu communautaire comme étant un partenaire du marché du travail au même titre que les entreprises et les syndicats. En 2004, il semble que la reconnaissance de l'acteur communautaire soit acquise et que les partenaires défendent même sa légitimité. Ce nouvel apport inédit semble même avoir eu pour effet de faire évoluer les positions, notamment en ce qui concerne les stratégies à prôner pour inclure l'intégration des personnes sans emploi dans les orientations. Jadis perçu comme un boulet imposé aux partenaires, ce volet d'action est à présent pleinement

reconnu au même titre que la formation professionnelle et le développement économique du marché du travail. Ce qui a pour effet de consolider les alliances entre les partenaires divers :

C'est tout le temps un rapport de forces. Mais c'est un rapport de forces collectif parce que c'est des alliances entre le communautaire, le syndical, le patronal, etc. [...] mais au moins, on a un lieu pour créer ce rapport de forces parce qu'on est ensemble (Entrevue no 4, 2004).

On doit cependant noter que les répondants abordent la question de la Commission des partenaires en rappelant les tensions qui émanent du processus de nomination ministérielle en regard des personnes invitées à y siéger. Le mécanisme de nomination discrétionnaire, exclusivement sous la responsabilité du ministre, aurait pour effet de provoquer des irritants en regard de la légitimité des personnes retenues. Les sièges réservés aux acteurs communautaires et jeunesse apparaissent les plus problématiques. À titre d'exemple, la Coalition des organismes communautaires de développement de la main-d'œuvre propose des candidatures d'individus représentatifs de leur secteur, mais c'est au ministre que revient le pouvoir de nommer quelqu'un, nonobstant les suggestions émises par les partenaires. À l'occasion, on assiste à des épisodes de nominations sous le signe du conflit. Par exemple, le ministre peut imposer un représentant qui n'est pas nécessairement bienvenu dans un collège mais qui aura pourtant à se concerter avec ses homonymes. Ce mécanisme de nomination ministérielle, pas toujours enclin à respecter les propositions émises par les partenaires, tient également lieu de règle en ce qui concerne la direction des Commissions des partenaires régionales.

Contrairement à la Commission des partenaires, les comités aviseurs, les comités sectoriels ainsi que les forums de ressources externes disposent de plus de latitude dans la constitution de leurs instances respectives. Celles-ci apparaissent davantage inclusives puisque les seuls critères de représentation tablent sur le caractère sectoriel des représentants qui y sont associés. Cette représentation fluctue toutefois d'un lieu à un autre. Certaines instances, comme les comités sectoriels, apparaissent davantage homogènes quand à leur mode de

représentation traditionnelle patronal-syndical. D'autres en revanche semblent plus hétérogènes. C'est le cas notamment du Comité aviseur-jeunes qui se voit constitué d'une vingtaine de regroupements jeunesse en provenance d'horizons divers (ailes jeunesse des centrales syndicales, jeunes gens d'affaires, associations étudiantes, relève agricole, etc.). Les regroupements de ressources externes y sont minoritaires, ce qui a pour effet d'orienter les discussions et les actions à entreprendre dans une optique plus générale qui traite la question jeunesse de façon transversale. Pour les membres de ce comité aviseur, la question de l'organisation des services de main-d'œuvre ne constitue pas l'aspect central des échanges, malgré le fait qu'ils soient réunis pour discuter des volets d'action propres à Emploi-Québec. Toutefois, la faible portée des actions du Comité aviseur-jeunes laisse place à des interrogations sur la légitimité de leur existence au sein de l'appareil d'Emploi-Québec. Des répondants y ayant participé avouent que les avis émis par le comité ont rarement des impacts sur la révision des mesures et programmes d'Emploi-Québec et ce, malgré le fait que ces avis découlent d'un processus d'enquête méthodologique souvent bien articulé :

Je te dirais que, plus souvent qu'autrement, on a eu un accusé de réception et ça finissait là [...]. Mais en terme de mesures, de concret suite au dépôt d'un avis, j'en ai jamais entendu parler (Entrevue no 2, 2004).

Si l'on examine le phénomène d'ensemble qui émerge de ces diverses instances partenariales, on remarque des divergences dans la conception des répondants en regard de la fonction de ces dits lieux. À cet effet, le Forum des ressources externes apparaît révélateur des dynamiques à l'œuvre. Pour les représentants communautaires, il semble que ce lieu constitue un espace de négociation :

Le Forum des ressources externes, moi je te dirais que c'est un lieu de négociation. Tu regardes l'entente sur le partenariat, c'est sûr que les organismes vont l'utiliser. Il est écrit bien des affaires là-dedans. À la limite, les organisations vont dire « oui c'est écrit là ». Et ça fait partie des négociations et les organismes doivent voir quand ils négocient leurs ententes, il faut qu'ils aient chercher ces aspects-là (Entrevue no 8, 2004).

Du côté des représentants des services publics d'emploi, on insiste toutefois pour dire que ce ne sont pas des lieux ayant pour fonction de négocier, mais que les groupes communautaires en présence tendent à pousser l'action vers une dynamique d'un tel ordre :

C'est un document [sur le partenariat] qui vient rappeler des choses. Ce n'est pas le document qu'on va brandir quand on négocie notre entente pour dire « c'est écrit dans le livre » [...] On est pas nécessairement là pour négocier. On est là pour trouver des solutions et s'entendre. Ce n'est pas comme une négociation d'ententes de services [...] mais des fois, ça l'a tendance à vouloir négocier. Mais ce n'est pas ce que l'on veut (Entrevue no 10, 2004).

Quoiqu'il en soit, on sent bien le rôle d'arbitrage qui sous-tend la fonction de cet espace pluriel. Cet arbitrage semble assumé par les représentants étatiques qui craignent que les demandes des groupes communautaires soient trop élevées et au-delà des limites de l'appareil gouvernemental. En d'autres mots, on tente de freiner les idées de grandeur pour faire en sorte que les propositions « passent » dans la structure. En somme, les groupes sentent qu'ils n'ont pas de pouvoir décisionnel à proprement parler. En revanche, ils sont conscients qu'ils influencent la prise de décision des décideurs en ouvrant le dialogue avec les acteurs publics. D'un autre côté, ils demeurent vigilants quant aux risques liés au cautionnement de décisions dont ils ne sont pas toujours partie prenante. Ce relatif pouvoir d'influence demeure toutefois proportionnel aux attentes ministérielles.

En effet, la plupart des répondants expliquent l'absence de réel pouvoir décisionnel chez les acteurs communautaires en fonction de la structure des échanges qui, elle, est subordonnée aux directives ministérielles :

Entre Emploi-Québec et les groupes, j'ai l'impression qu'il y a une relation certes partenariale. Là où il y a un problème, c'est quand il y a une décision à prendre. Là, la dynamique de partenaire n'existe plus; c'est le politique et l'administratif qui l'emportent (Entrevue no 2, 2004).

Le pouvoir d'influence est donc restreint puisque, en bout de ligne, le ministre exerce son pouvoir discrétionnaire. Cette centralisation du pouvoir décisionnel en faveur des élus politiques influence la dynamique partenariale à un point tel que les interactions qui s'y déroulent sont souvent caractérisées par des rapports de force entre acteurs de même secteur, voire par des comportements corporatistes. C'est éloquent en ce qui a trait aux dynamiques relationnelles dans le champ de l'insertion et de l'employabilité chez les groupes œuvrant auprès des clientèles éloignées du marché du travail.

2.4.2 La difficile tentative de coalition entre regroupements

Que l'on soit un répondant issu d'un organisme d'employabilité ou un gestionnaire d'Emploi-Québec, on ressent bien les conflits qui ont cours entre les regroupements d'organismes, plus spécifiquement autour de la question du financement. Plusieurs soulignent une absence de cohésion flagrante entre ces groupes pour expliquer le phénomène qui perdure depuis la création d'Emploi-Québec. Les organismes semblent cultiver une grande méfiance les uns à l'égard des autres bien que, parfois, ils soient capables de faire des alliances circonstanciées. Le jeu des rapports de force semble traduire le type de rapports qu'ils cultivent entre eux.

Initiée pour réclamer une reconnaissance du milieu communautaire comme partenaire légitime du marché du travail, la Coalition des organismes communautaires de développement de la main-d'œuvre constitue toujours le seul lieu de convergence des regroupements. Théoriquement du moins, puisque cette dernière est vivement critiquée et sujette à plusieurs divisions internes. Le fait le plus éloquent fut sans conteste le retrait du Regroupement québécois des organismes en développement de l'employabilité (RQuODE), événement lié au choc de philosophies d'action divergentes à l'intérieur de la coalition. En effet, il semble y avoir deux courants de pensée dans la grande famille des regroupements d'employabilité :

Le problème, c'est toujours le problème dans le milieu communautaire, comme dans le milieu syndical, d'une vision corporatiste. Parce que le débat a

commencé lorsqu'il y a eu la crise à Emploi-Québec [...]. Est-ce qu'on dit « on n'a pas de financement pour nos groupes » ou si on dit « c'est catastrophique pour le monde »? Le message est différent. C'est deux approches différentes. [...] Dans les conseils régionaux des partenaires au début les gens du milieu communautaire arrivaient et tout ce qui les intéressait c'est le point qui touchait leur financement. Mais ce n'est pas ça, être partenaire du marché du travail (Entrevue no 4, 2004).

Entre eux, ils politisent le partenariat. Les regroupements, tout ce qu'ils font, c'est de se battre entre eux pour l'argent. Plus tu montes, plus c'est l'argent. [...]. Quand la concertation se politise, ça devient du corporatisme (Entrevue no 7, 2004).

D'une part, certains groupes souhaitent défendre et promouvoir la réalité de leur clientèle respective dans une perspective de lutte à la pauvreté et à l'exclusion. D'autre part, certains regroupements jugent cependant que le financement précaire des organismes et la négociation de celui-ci représentent des enjeux incontournables pour faire valoir le rôle des organismes. Ce dernier courant semble être majoritaire. À cet effet, on distingue dans les propos des répondants que la prédominance des luttes pour le financement entraîne une concurrence entre les acteurs et influence très fortement leur capacité à se mobiliser autour d'une plate-forme commune basée sur un projet social.

Cette absence de cohésion entre les groupes se traduit, chez les regroupements, par des comportements de repli sur soi et de défense systématique de leur légitimité d'exister. Cela relèverait du fait que les regroupements sont profondément différents les uns des autres et que des organismes peuvent parfois être dissemblables à l'intérieur d'un seul et même regroupement :

Moi je pense que ce qui est difficile, c'est que ce n'est pas évident sur quelles bases les regroupements se sont faits. [...] Le danger avec ça, c'est que ça les amènent, parce qu'ils ne peuvent pas s'appuyer sur un modèle d'intervention et une spécificité, à avoir une position qui peut paraître beaucoup plus corporative. Ils ont l'air d'une corporation qui défend les intérêts de leurs membres. Et basée sur quoi? Sur le fait qu'ils font de l'employabilité (Entrevue no 8, 2004).

La base d'adhésion à certains regroupements semble floue, voire inexistante dans certains cas. Plus un groupe est homogène et plus ses membres interviennent à partir d'une mission commune, plus la cohésion est forte à l'intérieur de ses rangs. Dans ce type de regroupement, on entend beaucoup plus parler des besoins de la clientèle et de la nécessité de les défendre. Mais lorsqu'il y a dissension à l'intérieur des regroupements, faute de plate-forme d'intervention commune, des tentatives de repli et de défense farouche d'intérêts corporatistes semblent prendre le dessus et viennent teinter le rapport partenarial.

Une variable semble également pertinente à souligner en regard de cette dynamique concurrentielle. En effet, on assiste à un phénomène de récurrence des personnes appelées à assumer les mandats de porte-parole des regroupements, parfois depuis plus de dix ans. Il s'agit donc d'individus qui se connaissent bien et qui se côtoient depuis longtemps. Cette caractéristique, intimement liée aux rapports interpersonnels entre portes-parole, nous fournit peut-être un éclairage additionnel en ce qui concerne la dynamique partenariale. En effet, il y a lieu de croire que les dissensions que l'on remarque à l'heure actuelle peuvent être le fruit de vieilles discordes non résolues et que, par conséquent, les regroupements peinent à trouver un terrain d'entente fondé sur de nouvelles bases solidaires.

Notons également que dans cette grande famille des regroupements, le Réseau des Carrefour jeunesse-emploi du Québec (RCJEQ) fait figure de cas spécifique puisqu'il est né d'une volonté politique et transige directement avec le ministre et ses représentants :

Les tentatives de coalition, les tentatives de défendre des dossiers ensemble sont très très difficiles. Le rôle des réseaux provinciaux est bien différent. Je reviendrais sur le cadre de financement [...]. On n'est pas dans le même rapport avec l'État [...] le Réseau se retrouve dans des statuts et des positions un peu particulières dues au cadre de financement et au type de protocole qui se signe de manière complètement différente des ententes contractuelles qu'Emploi-Québec signent avec les ressources externes. [...] il faut considérer que pendant qu'on siège à la Commission des partenaires, le Réseau des CJE peut négocier directement aussi avec le ministère (Entrevue no 1, 2004).

Les instances sont considérées accessoires pour le Réseau des CJE, puisque l'essentiel peut être discuté en parallèle des instances formelles mises en place pour les ressources externes. Encore une fois, on sent toute l'influence du financement pour expliquer le va-et-vient de ce regroupement sur les instances et le peu de liens de collaboration tissés avec les autres regroupements. Mais si l'on s'attarde aux dynamiques entre les groupes présents au sein des comités aviseurs, la dynamique qui s'y crée semble affranchie de toute rivalité. Le financement étant une question inexistante dans ces instances, le climat y est alors plus propice à la création d'une saine collaboration entre les acteurs présents.

2.4.3 *Partenariat ou simple relation d'affaires?*

On demeure un peu surpris à la lecture des propos recueillis. En effet, bien que les répondants parlent abondamment de la dynamique partenariale générée dans les instances, ils insistent pour dire que le partenariat n'existe pas à Emploi-Québec. Selon eux, cela tiendrait du fait qu'Emploi-Québec achète des services et que, dans un tel contexte, la propension à tendre vers un rapport d'égal à égal est remise en question du fait que les groupes mandataires sont dépendants financièrement :

Il n'y a pas encore de culture partenariale. Il y a des forums, des lieux où les gens s'entendent bien, il va y avoir des liens pour travailler ensemble. Mais c'est imposé. C'est une enveloppe qui impose le partenariat. Il y a tant d'argent pour les ressources externes, on paie les ressources externes (Entrevue no 7, 2004).

Le mot partenaire, y a pas grand monde qui est capable de dire c'est quoi un vrai partenaire. Aussitôt que l'on veut faire rentrer une personne, il devient partenaire. Mais partenaire de quoi? Je pense que pour être égal dans le partenariat, comme homme-femme, il faut revendiquer une égalité en droit. Il me semble que si tu veux être quelqu'un qui peut débattre d'égal à égal, il ne faut pas que tu sois avec la personne qui te nourrit. Parce que là, tu es en dépendance économique (Entrevue no 6, 2004).

On ne parle pas directement de relation de domination ou de tutelle entre l'État et les groupes, mais on sent que les répondants sont quelque peu critiques par rapport aux liens établis. Le fait que le partenariat, au sens large, ait été imposé à Emploi-Québec par Ottawa par le biais de l'entente Canada-Québec semble, encore de nos jours, engendrer une forme de méfiance à l'égard des objectifs poursuivis par ce type de gestion. À ce propos, Louise Harel se remémore les difficultés politiques rencontrées lors de la formulation d'une gestion partenariale dans les objectifs de mise en œuvre de la nouvelle politique québécoise de main-d'œuvre :

C'est un peu du funambulisme. C'est-à-dire que c'est toujours la recherche d'un équilibre qui est toujours instable. Mais en même temps, c'est plus dynamique. Infiniment plus dynamique que des programmes conçus par des fonctionnaires avec toute leur bonne volonté. C'est plus dynamique en regard du marché du travail d'avoir cette présence partenariale. Puis, cela n'a pas été simple de faire accepter ça au Conseil des ministres. Les premières ententes avec les partenaires du marché du travail, en 1998, avant que je quitte, cela a été difficile car il y avait beaucoup de résistance au sein de l'appareil (Entrevue avec Louise Harel, 2004).

Questionnés sur le type de gestion partenariale développée à Emploi-Québec, des répondants soulignent que le partenariat n'est pas une aspiration portée par une volonté ministérielle. Conséquemment, ils ressentent encore cette résistance de l'appareil gouvernemental à laquelle fait écho Harel. Ce n'est donc pas dans la culture de partager le pouvoir à Emploi-Québec. La gestion partenariale introduite comme nouveau paradigme, moteur de la Politique active du marché du travail (PAMT), semble ainsi cantonnée à un espace compris entre le transfert de responsabilités opérationnelles liées à une stratégie de services et la participation négociée aux modalités de gestion par résultats qui en découlent. Il y a certes un espace inédit pour discuter des besoins des clientèles, mais celui-ci revêt un caractère plutôt consultatif et implique que très peu les organismes d'employabilité dans les premières étapes de l'analyse des besoins et des actions à entreprendre auprès des clientèles. On peut questionner d'ailleurs le réel pouvoir d'initiative et d'innovation des partenaires dans la formulation de nouvelles façons de faire pour répondre aux besoins des sans-emploi dans les diverses localités québécoises :

Le consensus va déterminer quel espace il reste dans lequel on peut développer l'intégration des personnes, notre belle mission, et que ça ne touche pas les acquis syndicaux et les acquis patronaux, les problèmes intergénérationnels. On va chercher une espèce de consensus de groupes d'intérêts. Or donc, t'arrives au plus petit consensus commun. [...] Au niveau local, d'après moi, c'est beaucoup plus riche comme impact qu'au niveau provincial. Et si ça ne marche pas au niveau provincial, ça donne peut-être juste un peu plus large pour agrandir notre tarte. Mais le message qui descend n'est pas constructif. Je ne crois pas à un grand impact (Entrevue no 1, 2004).

Le caractère incontournable du palier local dans l'actualisation d'une gestion partenariale informelle est souligné par quelques répondants. C'est à ce niveau qu'ils perçoivent que les innovations et l'action partenariale sont plus susceptibles de porter fruit. On remet peu en question la légitimité de la Commission des partenaires du marché du travail en ce qui a trait au rôle concerté qu'elle sous-tend pour le développement d'une politique intégrée. Mais l'on reconnaît que les changements tangibles se trouvent au cœur des localités, dans une stratégie davantage territorialisée, voire personnalisée.

2.4.4 Personnalisation des contacts et documentation de l'action : des stratégies à affirmer

Comment naviguer dans cet univers fait d'instances consultatives et concertées lorsque l'on demeure méfiant par rapport à la possibilité de co-construire un réel projet d'intégration des personnes éloignées du marché du travail? Comment pallier aux irritants du financement, au recentrage des clientèles, à la reddition de comptes de plus en plus pointue, lorsque ces modalités sont présentées comme des faits immuables et difficilement contestables? Quelles stratégies développent nos répondants d'organismes pour maintenir leur autonomie et accroître le dialogue entre eux et les services publics d'emploi? Pour répondre à ces questions nous avons identifié dans les propos des répondants, deux avenues stratégiques qu'ils actualisent au quotidien pour tenter de développer des principes d'action qui guident leur action partenariale.

Une première stratégie d'importance, soulignée par les répondants d'organismes d'employabilité a trait à la nécessité de créer des liens de confiance personnalisés pour mener à bien une réelle entreprise partenariale. Lorsque l'on donne des exemples d'action partenariale concertée et efficiente, c'est pour mettre en évidence l'importance de développer des alliances avec d'autres individus avec lesquels on va apprendre à travailler et ce, dans une perspective de durabilité. Pour ce faire, il faut que les partenaires soient disposés à comprendre les contraintes et la culture de leur vis-à-vis pour voir comment ils peuvent concilier leurs divergences :

C'est beaucoup lié à la confiance. Et la confiance ne se fait pas d'institution à institution. Ça se fait d'individu à individu. Parce que demain matin il rentre un nouveau, la confiance est à refaire. Je suis toujours aussi partenaire avec le CLE mais ce n'est plus le même agent [...]. On a bien travaillé avec le cadre de reconnaissance. C'est que les discussions avec Emploi-Québec n'étaient pas une situation de conflits. On établissait clairement nos préoccupations, nos objectifs communs, nos contraintes communes, nos forces et nos faiblesses. D'être capable de nommer ça, c'est la base [...] faut que tu trouves une espèce de lieu de confort pour les deux (Entrevue no 8, 2004).

Quand, sur un comité local, on est capable de s'entendre avec Emploi-Québec et de comprendre le cadre dans lequel ils travaillent et comment ils travaillent et c'est quoi les règles et les limites et tout ça... Solidarité Jeunesse ça été quand même un exercice pour Emploi-Québec [...] on essaie de voir comment on peut passer dans la structure, c'est quoi la malléabilité de la chose. Mais c'est les jeunes qui en profitent. Ça été long et on est arrivé à quelque chose (Entrevue no 1, 2004).

L'ouverture nécessaire de part et d'autre pour une familiarisation mutuelle semble primordiale à opérer afin de mieux comprendre le champ d'action dans lequel les partenaires sont prêts à s'engager mutuellement. Les répondants d'organismes et les gestionnaires des services publics s'entendent pour dire qu'il s'agit d'un processus de longue haleine avec des hauts et des bas. Mais cette forme d'apprentissage à l'action partenariale, faite d'essais et erreurs, trouve sa légitimité dans le fait que cela rend le processus beaucoup plus dynamique. Avec le temps des alliances sont créées, des rapports interpersonnels fertiles émergent et des partenariats peuvent se concrétiser autour d'une logique pragmatique. Ce processus d'approvisionnement mutuel ne peut se concevoir sans

songer aux répercussions que cela engendre pour les pouvoirs publics et les institutions étatiques. En effet, les transformations partenariales actuelles interpellent de près le type de gestion de la fonction publique et nécessite de revoir l'organisation du travail et les principes classiques de la livraison de services :

Ça prend une force intérieure et c'est aussi la seule façon de changer les choses. Ça ne sera pas des réformes radicales, ça va être des réformes qu'on dit incrémentales. C'est-à-dire qu'elles partent d'en-dedans, se formulent et transforment. Et un moment donné, il y a une concurrence entre deux visions puis il y en a une qui bat l'autre [...] C'est ça l'espoir de la fonction publique. C'est des acteurs qui vont être dynamiques mais qui vont briser des mythes aussi. Le premier mythe, c'est celui du héros. Ceux qui gèrent le changement, ce n'est pas une personne mais un collectif. Le deuxième mythe, c'est celui de l'autorité. On va plutôt gérer en influence. Le troisième mythe, c'est que tu ne feras pas tout, tout seul. Tu dois aller en partenariat (Entrevue no 7, 2004).

Outre la nécessité de créer des liens de confiance, les répondants issus d'organismes d'employabilité investissent un autre type de stratégie pour faire valoir leur rôle et défendre leur autonomie : ils documentent leurs interventions et les effets de celle-ci. Cette stratégie de documentation est utile pour mettre en valeur les résultats des organismes et surtout, pour appuyer des revendications ayant trait aux conditions de réalisation de leurs interventions :

C'est ça le jeu : c'est comment on peut faire ? J'ai remarqué que si tu arrives et que tu es équipé d'informations qui viennent documenter le pourquoi des choses et que c'est lié à ça et non à des impératifs de style « pour le principe, parce que tout le monde c'est comme ça », si tu arrives documenté, t'arrives à modeler (Entrevue no 3, 2004).

Documenter son intervention et ses effets peut être très profitable pour un organisme. Dans le même ordre d'idées, les organismes et les représentants qui siègent aux instances de délibération doivent aussi s'approprier, comprendre et utiliser l'information issue des instances et des directions d'Emploi-Québec :

C'est des outils. Et il y en a beaucoup de documentation, des bulletins d'interprétation et tout ça. Il faut que tu sois capable d'arriver et de dire ton mot (Entrevue no 8, 2004).

Cette panoplie d'informations diverses à s'approprier entraîne son corollaire : l'investissement en temps et en énergie. Cela peut être mis en lien avec le fait que nos répondants d'organismes soulignent le fait que le temps accordé à siéger aux instances et à effectuer les travaux préparatoires qui s'y rattachent les obligent souvent à être partout. Un investissement de temps précieux qu'ils questionnent parfois au niveau des retombées concrètes, puisque cela vient fragiliser le développement organisationnel interne de leur organisme, faute d'énergie canalisée en ce sens.

La stratégie de documentation, autant dans la production que dans l'appropriation de celle-ci, apparaît comme une variable fort importante à prendre en compte. D'autant plus que les instances dites consultatives auxquelles les acteurs sont appelés à siéger, orientent beaucoup leurs travaux sur la production et la transmission de l'information. Pour obtenir un « produit consensuel », comme nous le rappelle un répondant, il faut donc que les acteurs soient en mesure de maîtriser cette stratégie. La documentation constitue une variable qui interfère avec le degré d'influence et de jugement critique des acteurs. À ce titre, un répondant questionne la validité des démarches consultatives :

Pour être capable d'influencer il faut que tu aies la capacité de comprendre les dossiers, de comprendre tous les paramètres d'une problématique pour ensuite être capable d'avoir une vision critique et de dire « oui je pense que c'est une bonne décision ». Mais ce n'est pas ça qui se passe sur les tables. C'est souvent des documents qui arrivent, des briques de documents, que les gens ont à peu près pas le temps d'étudier et là on fait un petit résumé sur le dossier et ça passe [...] C'est que, on donne de l'information mais on ne donne pas les enjeux et les conséquences d'aller vers tel type de choix par rapport à un autre. Moi je trouve cela excessivement dangereux (Entrevue no 6, 2004).

Pour mener à bien une entreprise partenariale dans le champ de la main-d'œuvre entre le milieu communautaire et les services publics d'emploi, il est incontournable de miser sur des alliances personnalisées et de développer des habiletés liées à la production et

l'appropriation de l'information disponible. Sans investir ces types de stratégies, un acteur pourrait bien se retrouver à occuper un siège pour lequel il n'est pas en mesure d'assumer pleinement son rôle. On peut émettre l'hypothèse que dans le cas où un acteur investirait pleinement ces deux stratégies, sa contribution s'en trouverait bonifiée du fait qu'il maîtriserait alors des leviers de participation précieux.

Les résultats présentés dans cette section, nous ont fait découvrir la vision des acteurs interrogés en regard de plusieurs aspects du processus opéré suite au rapatriement des pouvoirs de main-d'œuvre vers Québec. À partir d'une ferme volonté d'établir lui-même ses objectifs et ses moyens en matière d'aide à l'emploi, le gouvernement québécois s'est retrouvé cependant assujéti aux conditions du gouvernement fédéral. Les priorités édictées dans l'entente Canada-Québec de 1997, ont fait en sorte de contraindre les élans progressistes présentés dans le projet de réforme de la ministre Harel. Le parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi voulait établir une nouvelle philosophie en matière d'aide et d'accompagnement pour les demandeurs d'emploi. Dans les faits, les objectifs de la réforme de la Sécurité du revenu n'ont pas été actualisés pleinement. Outre la subordination aux objectifs établis par le gouvernement fédéral, Québec s'est trouvé confronté à un énorme défi : celui de restructurer tout un système éclaté, par l'entremise d'une nouvelle agence, Emploi-Québec.

Dans ce contexte, l'apport des organismes communautaires aux services de main-d'œuvre s'est concrétisé à travers un processus de défense et de pérennité de leur financement qui a donné lieu à la naissance de regroupements ainsi qu'à la mise en place de diverses instances au sein d'Emploi-Québec, pour la plupart orientées vers des préoccupations d'ordre administratif et financier. Le nouveau ministère et sa structure bicéphale, ont complexifié le cadre des rapports entre les acteurs, ce qui a eu pour effet de provoquer un profond choc culturel. D'énormes défis demeurent à l'ordre du jour puisque l'introduction de la gestion partenariale dans l'organisation des services demeure un exercice précaire parsemé de négociations et soumis à un appareil ministériel qui ne semble pas prêt à partager le pouvoir décisionnel. C'est ce qui semble expliquer que le processus de décentralisation vers les localités se soit soldé par un simple exercice de déconcentration des ressources, sans pour

autant impliquer pleinement les acteurs locaux et régionaux dans l'analyse des besoins des personnes sans-emploi et du marché du travail.

Toutefois, les résultats nous informent que ce processus de structuration des rapports est encore appelé à se renouveler puisque les acteurs en présence exercent un rapport de forces et négocient leur participation à l'intérieur du système érigé. Les identités sont plurielles et l'interdépendance entre les différents acteurs est bien palpable puisque, désormais, ils doivent partager des responsabilités pour actualiser les principes de la Politique active du marché du travail. Dans la prochaine section, nous examinerons quelques dimensions du phénomène étudié afin de cerner les propriétés qui le transcendent. Nous tenterons de comprendre en quoi les transformations opérées ont influencé les rapports entre les acteurs et surtout, comment elles ont contribué à façonner un nouvel ordre en matière d'action communautaire dans le champ de la main-d'œuvre.

3. La contractualisation avec les organismes communautaires pour renouveler la politique d'emploi

À la lumière des résultats et des propos riches de sens formulés par les acteurs de notre étude, nous pouvons affirmer que, depuis le rapatriement des compétences provinciales dans le domaine de la main-d'œuvre, le modèle québécois s'est consolidé et est encore en processus de négociation. Quelles sont les caractéristiques éminentes de ce nouveau modèle de gouvernance? Quels sont les acteurs interpellés à y prendre part autour de responsabilités dévolues en fonction de leur nature? Ce nouveau projet d'autonomie dans la gestion des responsabilités inhérentes aux mesures actives a-t-il permis aux Québécois de définir constructivement des stratégies d'intégration et de formation de la main-d'œuvre qui leur sont propres? En s'associant à l'État pour mener à bien cet imposant projet, les organismes communautaires d'insertion ont-ils transformé la nature de leur action? Dans la présente section, nous tenterons d'explorer quelques dimensions qui caractérisent les relations entre les acteurs du champ de la main-d'œuvre, notamment au niveau de celles instituées entre les acteurs communautaires et les acteurs étatiques.

3.1 Une nouvelle ère déterminante pour les services de main-d'œuvre québécois

Les résultats recueillis dans le cadre de notre étude nous informent de l'esprit partenarial avec lequel Québec a formulé initialement son projet. Quel sens à l'origine voulions-nous donner à ce nouveau système québécois de gestion des mesures d'aide à l'emploi? Comment avons-nous prévu dépenser ce nouvel apport budgétaire sans précédent au sein d'un ministère chargé à la fois de l'emploi et de la solidarité sociale? Ainsi, nous avons vu comment, de façon unanime, le Québec était prompt à s'approprier ces nouveaux budgets fédéraux de la caisse d'assurance-chômage afin de décider par lui-même des orientations et des moyens à mettre en œuvre pour répondre aux besoins des sans-emploi et des entreprises de son territoire. Un des moments forts ayant plaidé en faveur de l'octroi des sommes vers la province tient précisément au fait que le projet n'était pas uniquement une lubie gouvernementale, mais bien un projet de société ayant suscité l'adhésion des grands partenaires sociaux et économiques (Comeau *et al.*, 2001; Larose *et al.*, 2004; Saint-Martin,

2001). En outre, la vision de la mise en œuvre qui allait suivre se targuait de reposer sur l'apport de tous ces acteurs. Plus de 5 ans après la dévolution des pouvoirs, comment résumer les effets occasionnés par ce processus? Certes, le Québec est désormais apte à gérer des programmes d'aide à l'emploi et s'engage pleinement à faire de son système de main-d'œuvre un lieu performant de remise au travail et de réponse aux besoins des entreprises. De plus, le gouvernement du Québec est très efficient sur le plan des résultats tangibles encourus en vertu des cibles établies avec Ottawa.

Cette performance québécoise ne pourrait s'expliquer sans l'apport des partenaires externes (syndicats, entreprises et milieu communautaire) qui ont contribué à définir le projet autour d'un partage des responsabilités entre l'État, les communautés et les citoyens. L'État québécois se voyait alors comme un partenaire parmi tant d'autres, en se réservant un rôle de coordonnateur chargé de rendre compte de la performance des actions en fonction de l'entente ratifiée avec le fédéral, soit l'entente Canada-Québec. À cet effet, le Québec s'engageait à performer en regard de trois grands indicateurs de base négociés avec Ottawa afin de rendre compte :

- du nombre de participants de l'assurance-emploi bénéficiant des mesures d'emploi (un souci prioritaire étant orienté vers les prestataires actifs ayant ce statut);
- de l'obtention d'un emploi et des modifications observables du comportement des usagers de l'assurance-emploi à l'égard du marché du travail et du développement de leurs compétences;
- des économies générées au Compte d'assurance-emploi⁹

Comme il s'agit de sommes en provenance de la Caisse d'assurance-emploi, l'entente anticipe des résultats tangibles pour les prestataires de ce régime. Or, avec le rapatriement,

⁹ Ministère des Affaires intergouvernementales (1997), p.7

Québec souhaite que les mesures d'emploi profitent également aux autres types de personnes sans emploi (MSR, 1996). En effet, le souhait initial de la ministre Harel était de permettre un accès universel pour tous aux services d'aide à l'emploi, ce que l'on qualifiait de processus de « décloisonnement des clientèles ». Cependant, la réalité entourant la mise en œuvre semble traduire un effet pervers découlant de cette reddition de comptes : au fil des ans, le système tend à prioriser les prestataires de l'assurance-emploi au détriment des personnes plus éloignées du marché du travail. Le décloisonnement souhaité n'a donc pas encore articulé sciemment cet accès universel aux services de main-d'œuvre québécois.

Ce constat formulé à plusieurs reprises, questionne la nature universelle des services alloués aux personnes sans emploi, tous statuts confondus. Les prestataires de l'assurance-emploi étant souvent plus « outillés » que d'autres types de sans-emploi, ils demeurent les privilégiés du système mis en place. Un effet qui peut également s'expliquer par le fait que Québec oriente davantage sa politique d'assistance dans une optique d'intégration en emploi et de sortie rapide des dispositifs d'accompagnement en privilégiant des interventions ou formations brèves. Cette stratégie qui peut paraître profitable aux prestataires de l'assurance-emploi, comporte certaines limites lorsqu'il est question d'accompagner des clientèles plus éloignées du marché du travail et qui nécessitent davantage d'investissement en matière de mesures de formation et d'aides personnalisées au cours de leur processus d'intégration. En résumé, on tente de maximiser les résultats à travers la mise en place de solutions économes qui ne tiennent pas toujours compte des difficultés individuelles auxquelles sont confrontés les sans-emploi. Cette vision restrictive, qui sous-tend la planification et l'orientation des interventions à opérer à l'égard de la main-d'œuvre, est difficilement conciliable avec l'esprit de la réforme.

En effet, pour incarner le concept de « parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi », Québec est confronté à la nécessité d'investir et de développer autrement. En bref, on cherche par de nouvelles façons de faire, un nouveau modèle pour actualiser les principes louables de l'accompagnement personnalisé. Mais, d'un côté, on souhaite que les investissements effectués permettent d'intégrer durablement les sans-emploi et de l'autre,

on s'entend pour réaliser des économies chiffrées en tablant sur des sorties rapides des dispositifs de soutien et d'accompagnement.

Les difficultés inhérentes à ces contradictions de sens, au cœur d'une reconfiguration structurelle sans précédent, peuvent représenter le point de départ des écueils dont les répondants de notre étude font largement écho. Pourtant, ce qui semble complexifier davantage la mise en œuvre du nouveau régime relève du contexte des relations fédérales-provinciales dans lesquelles les services doivent être déployés. L'entente Canada-Québec précisait d'ailleurs les paramètres de ce cadre. On s'entend avec le Québec pour introduire la gestion partenariale dans les principes d'opérationnalisation de son nouveau système de main-d'œuvre. Plus qu'une association avec les partenaires, on exige également que ce nouveau système soit basé sur « un fonctionnement régionalisé fondé sur la prise de décision au niveau local et l'atteinte de résultats ¹⁰ ». Ces nouveaux principes de gestion partenariale doivent de plus, tendre vers des économies par le biais de mesures actives ciblées de courte durée en privilégiant un nouveau mode de gestion : la gestion par résultats axée essentiellement sur des volumes à desservir en fonction d'enveloppes budgétaires normées. Or, en plus d'être confronté à des problèmes d'orientation de sa politique qui, dans un tel contexte s'avère peu actualisable, Québec doit miser sur le dialogue avec des acteurs pluriels pour développer ce tout nouveau système décentralisé et contraignant.

3.1.1 Le grand rêve d'un État partenaire

Cette nouvelle exigence partenariale prescrite par Ottawa n'était cependant pas un fait nouveau pour Québec. En effet, avant le rapatriement de 1997, on pouvait compter sur l'apport de partenaires pour actualiser certains pans de la politique de main-d'œuvre, notamment en ce qui a trait aux questions touchant la formation professionnelle et la mise en place d'une politique sectorielle de main-d'œuvre (Payeur, 2000). Le modèle était plutôt de forme traditionnelle et associait les syndicats et les organisations patronales au processus de concertation pour l'emploi et la formation de la main-d'œuvre. Quelques organismes communautaires, bien implantés dans les localités depuis 1983, pouvaient également

collaborer avec le ministère québécois responsable de développer des initiatives à l'intention des prestataires de l'aide sociale (Larose *et al*, 2004). Mais c'est toutefois le gouvernement fédéral qui fut le premier à investir massivement dans les organismes communautaires de développement de l'employabilité afin de générer des projets et des initiatives (RQuODE, 2002), à l'instar des formes d'activités occupationnelles développées pour les jeunes à partir des années 1970 (Falardeau, 1996).

Avec la réforme Harel, la gestion partenariale se concrétise davantage et voit le jour en tant que concept opérant pour mettre en œuvre cet imposant projet d'autonomie basé sur la responsabilisation de tous les acteurs et la réciprocité indispensable pour actualiser les parcours d'insertion. Dès lors, les grandes idées du projet sont orientées en fonction d'objectifs louables : décloisonner les services, fusionner l'organisation des services dispersés et donner lieu à un nouveau ministère renouvelé aux pouvoirs considérables qui tablerait sur l'apport d'expertises spécialisées pour mener à bien l'entreprise de retour au travail des chômeurs, des prestataires d'aide sociale, des sans-revenus, etc. On souhaite également y préserver un volet d'aide aux entreprises afin de répondre adéquatement à leurs besoins de formation et de main-d'œuvre. En somme, Québec se sent d'attaque pour asseoir à la même table des partenaires différents mais tous interpellés par des préoccupations liées à l'emploi, au travail et au développement de stratégies socioéconomiques. Dans ce contexte, un nouvel acteur se voit introduit et légitimé : le milieu communautaire.

L'introduction du partenaire communautaire, représenté par le biais de la Coalition des organismes communautaires de développement de la main-d'œuvre, ne s'est pas faite sans heurts. L'aspect traditionnel de la représentation et par le fait même les préoccupations exprimées par les acteurs classiques (syndicats, entreprises et État) se trouvent ébranlés par l'apparition de ce nouvel acteur aux logiques différentes (Saint-Martin, 2001). Mais puisqu'il faut développer des mesures d'aide et d'accompagnement pour les chercheurs d'emploi, autant associer les organismes communautaires à la gestion de ces dernières, au

¹⁰ Ministère des Affaires intergouvernementales (1997), p.1

même titre que les autres partenaires formellement reconnus à ce jour. Si il y a eu mouvement de résistance au départ, on voit avec le temps que celui-ci s'estompe au profit de la formation d'alliances à son endroit. Reste que de par sa nature, le secteur communautaire est quelque peu secoué de toutes parts : les débats identitaires à l'interne se conjuguent au processus de reconnaissance exogène par les autres acteurs en présence (Fournier *et al.*, 2001). Toutefois, l'idée de réunir des acteurs divers aux logiques propres afin de poursuivre l'objectif de mise en œuvre d'une politique intégrée et décentralisée, nécessite pour l'État québécois de repenser son propre rôle : désormais il sera partenaire.

Si l'État désire incarner ce rôle de partenaire et déployer de nouvelles pratiques de concertation entre acteurs appelés à prendre part aux décisions du devenir collectif en matière de développement de l'emploi, cela exigera plusieurs contreparties inhérentes à ce nouveau partage des responsabilités. Pour les acteurs communautaires spécialisés dans l'insertion socioéconomique, cela représente un nouveau champ inédit où ils pourront faire valoir leurs pratiques et les besoins des gens auprès desquels ils travaillent dans le quotidien. L'espace de dialogue ainsi créé avec les acteurs communautaires du développement socioéconomique peut revêtir un aspect salubre en ce sens où ils pourront tenter de s'introduire dans le traditionnel débat des acteurs. Au sens large, ces nouveaux espaces de délibération qui associent une pluralité d'acteurs, soutenus directement par l'État, viennent transformer la nature des enjeux puisque désormais on y intègre la société civile (Lévesque, Bourque et Vaillancourt; 1999). Il s'agit en somme d'effectuer le passage d'une démocratie représentative traditionnelle vers une démocratie participative, davantage inclusive. Cela nécessite pour l'État, par l'intermédiaire de son ministère, de revoir fondamentalement son type de gouverne et, conséquemment, les principes décisionnels qui régissent son action.

Avec l'arrivée du partenaire communautaire, on se retrouve avec une logique d'action supplémentaire qui vient bonifier, ou complexifier, les pourparlers des différents acteurs. En effet, on reconnaît au secteur communautaire sa propension à faire reposer son action sur la participation active et démocratique des citoyens. La structure même des

organisations communautaires et des entreprises sociales de ce champ est légitimée par ces principes. Elles sont ancrées dans leur communauté et reçoivent leurs mandats par l'intermédiaire de leurs instances représentatives et ce, autour de préoccupations socioéconomiques où la maximisation de profits lucratifs n'apparaît pas comme un facteur primordial (Comeau *et al.*, 2001; Larose *et al.*, 2004; RQuODE, 2002).

Cependant, à la différence des organisations syndicales et patronales, les organismes communautaires, porteurs des initiatives de la société civile, entretiennent avec l'État des relations de mandants à mandataires. Si le rôle de partenaire de l'État peut s'articuler plus aisément avec les syndicats et les entreprises, la nature de ses rapports aux organismes communautaires d'employabilité amène cependant un tout autre contexte dans les relations, de par le lien de subsidiarité qui les unit et qui se concrétise à l'intérieur d'un cadre normatif de type contractuel. Ainsi, il n'y a pas à proprement parler un seul type de relation qui domine la structuration des rapports entre les acteurs, mais bien une diversité de relations fluctuantes qui peuvent s'expliquer par le degré d'autonomie que possèdent les acteurs respectifs.

Les acteurs communautaires étant davantage soumis aux exigences découlant du partenariat de services et, de fait, moins enclins à négocier leur marge d'autonomie, leur rapport à l'État et aux autres partenaires peut s'établir à travers le prisme du partenariat qui les unit à Emploi-Québec. Pour de Maillard (2002) qui a étudié l'articulation des relations entre les organismes associatifs et les pouvoirs publics français, les entités communautaires peuvent être vues comme des intermédiaires dont les rapports aux autres acteurs sont déterminés en fonction de leur degré d'inscription dans les politiques publiques. Il rejoint en ce sens les conclusions d'Assogba (2000) qui attribue également une position d'intermédiaire aux organismes chargés de faire le lien entre les individus en processus d'intégration et les instances publiques et privées. Les résultats de la présente étude traduisent bien les enjeux découlant de ce processus d'institutionnalisation des initiatives dont la mission repose sur l'intégration socioéconomique.

En incarnant des principes de gestion partenariale, l'État québécois a fait le pari de transformer la nature des rapports entre les principaux acteurs du développement économique et de l'emploi, de façon à rendre le système plus actif et efficient pour activer une nouvelle stratégie de services à l'égard de l'emploi : la Politique active du marché du travail (PAMT). Mais cela entraîne son corollaire : la nécessité de coordonner l'ensemble des actions, de délaisser son rôle de leader dans la formulation des politiques et programmes, de tendre vers une gestion davantage égalitariste plutôt que hiérarchique (Stocker, 1998) et, bien sûr, de générer des économies à travers un tout nouveau système performant, à la hauteur des attentes initiales.

3.2 L'interface entre l'État et les organismes communautaires d'insertion

Lors de la naissance d'Emploi-Québec, nous avons vu que les groupes communautaires spécialisés en insertion socioéconomique ont craint pour leur pérennité. En les regroupant tous au sein de cette nouvelle agence, Québec a dû définir de nouvelles assises au financement de ces entités et ce, dans un contexte où il n'était pas familier avec tous ces acteurs. Rappelons-nous que plusieurs organismes communautaires étaient auparavant en interface avec le gouvernement fédéral et que d'autres étaient récemment mis au monde pour des services dédiés à la jeunesse québécoise (Assogba, 2000; RQuODE, 2002). Cette période trouble, caractérisée par les grands chantiers de restructuration organisationnelle, a eu pour effet d'engendrer chez les regroupements d'organismes d'insertion le déploiement d'une multitude de pratiques de représentation politique afin de défendre farouchement leur raison d'être. Ces représentations, essentiellement axées sur la préservation des ressources financières, allaient jeter les premiers jalons d'une nouvelle ère d'action et de pratiques de mobilisation pour ces regroupements, à savoir, l'émergence de stratégies axées sur la lutte pour la survie, comme nous l'avons déjà souligné.

Afin de faire adhérer ce contingent d'organismes à la mission d'Emploi-Québec, on met en place des espaces de discussions qui prendront la forme de groupes de travail, de comités aviseurs, de comités de négociation, de forums régionaux, etc. En somme, on met en place

des groupes de représentants, de tailles variables, afin d'assurer le bon fonctionnement du passage de l'ancien régime au nouveau modèle de gestion partenariale. Comme nous l'avons entendu dans le discours des répondants, ces espaces de délibération sont souvent axés sur des questions d'ordre technique (reddition de comptes, indicateurs de résultats) et financier (coûts forfaitaires, financement des ententes, etc). En fait, l'impression générale tend à voir ces espaces de concertation comme de simples interfaces visant à préserver, non pas la qualité des services, mais l'assurance de résultats tangibles et de ressources financières suffisantes pour des organismes qui doivent négocier leur financement sur une base annuelle et ce, à partir d'une seule enveloppe de financement pour les besoins de l'ensemble¹¹.

Ce contexte général, caractérisé par une importance accrue en matière de négociation du financement, est lié étroitement au type de mécanisme contractuel préconisé par Québec : un financement à court terme qui n'accorde que peu de stabilité aux organismes qui doivent, à chaque année, redéployer leurs stratégies de lutte pour la garantie de leurs ressources financières. C'est un cercle vicieux qui vient teinter l'action des regroupements et influencer considérablement leurs rapports aux services publics, puisque l'essentiel des délibérations repose sur des intérêts liés à la pérennité. L'insécurité face à l'avenir ainsi que les difficultés inhérentes à l'incapacité de développer à long terme peuvent traduire des effets pervers découlant d'une telle dynamique (Comeau, 2001). Et avec l'introduction du financement par coûts forfaitaires et ponctuels (i.e. services unitaires), ce phénomène pourrait prendre encore plus d'ampleur.

Dans ce processus de création des différents espaces, il y a également tout un mouvement de représentations afin que les regroupements d'organismes puissent faire valoir leur point de vue et par le fait même, leur spécificité. Étant donné que c'est l'État qui initie cette démarche de consultation formalisée à travers ses différentes instances et comités, c'est également sur lui que repose la responsabilité de nommer des interlocuteurs légitimes. De

¹¹ Seuls les Carrefour jeunesse-emploi se voient allouer une subvention basée sur un protocole triennal, à partir d'une enveloppe budgétaire consolidée pour l'usage exclusif de leur développement et de leur

Maillard (2002) nous indique dans ce sens quelques postulats qui influencent la responsabilité étatique en regard de la formation de ces espaces de délibération. Opérant à travers une logique de filtrage, pas toujours formalisée, les interlocuteurs privilégiés par l'État dans l'élaboration de ces lieux d'action concertée, doivent :

- Présenter des compétences dans la mise en œuvre et la gestion de services;
- S'abstenir d'un discours vindicatif à l'égard des pouvoirs publics;
- Se montrer capables de répondre aux demandes ponctuelles des institutions;
- Détenir le contrôle d'une ressource rare ou d'une expertise reconnue dans un champ spécifique.

Ces quelques prédispositions recherchées par les acteurs étatiques ne pourraient s'expliquer sans faire état du haut degré de professionnalisation exigé des représentants d'organismes. En effet, les résultats de notre étude soulèvent quelques aspects de ce processus de professionnalisation qui s'opère en coulisse. La professionnalisation à laquelle nous sommes accoutumés repose généralement sur une analyse des pratiques d'intervention. Plusieurs études font état de la professionnalisation des pratiques des intervenants de première ligne (Filteau *et al.*, 1999; Guyennot, 1998; Roulleau-Berger, 1998). Nous ne remettons nullement en question ces constats mais arguons qu'un autre processus de professionnalisation est à l'œuvre, notamment chez les gestionnaires appelés à représenter les organismes et les regroupements.

Ce qui peut paraître nouveau dans le constat que nous formulons à cet égard tient au fait que nous constatons, à travers la mise en place de nouveaux espaces pluriels, que les représentants sont appelés à développer un tout nouveau registre de compétences primordiales qui, elles, se cristallisent autour de la nature des discussions et préoccupations soulevées par ces instances de délibération. En fonction de nos observations, il semble que les représentants des regroupements doivent maîtriser toute une gamme de savoir-être et de

savoir-faire qui s'articulent autour de la technicisation de leurs pratiques. Fondamentalement, ils doivent être en mesure de présenter une capacité de gérer des projets d'envergure et de structurer un discours qui fasse état de leur maîtrise d'œuvre dans un contexte donné et ce, en formulant un discours qui puisse être compris et intériorisé par les acteurs publics. En somme, sans toutefois sacrifier leur raison d'être, les interlocuteurs communautaires doivent adapter leur mode communicationnel, voire leurs façons de faire, aux attentes des représentants des pouvoirs publics. Ils doivent également investir temps et énergie à tisser des relations interpersonnelles qui puissent garantir la viabilité de leur entreprise partenariale, sans compter le déploiement de stratégies inhérentes à la production et à l'appropriation de la documentation liée à leur action.

Est-ce à dire que les relations tissées entre les organismes communautaires d'insertion et l'État s'articulent sur un mode instrumental? Emploi-Québec tente-t-il d'assujettir les organismes à ses propres objectifs? La question de la préservation de l'autonomie d'action des organismes représente, dès lors, un enjeu délicat qui teinte la participation aux espaces de discussion. Mais on ne pourrait laisser sous-entendre qu'une réelle dépendance aux orientations de l'État est présente. En fait, si l'on examine la nature des relations qui s'opèrent entre l'État et les organismes d'insertion, la diversité des formes en présence laisse supposer que plusieurs expressions partenariales s'opèrent autour d'un processus d'appropriation mutuel.

3.2.1 Le partenariat de services

À en juger par les réactions des répondants à l'étude, la simple évocation du qualificatif « partenariat de services » constitue un irritant majeur aux oreilles des groupes communautaires d'insertion. Et pourtant... À la lumière des témoignages recueillis, il va sans dire que le type de relation qui unit à la base ces organismes aux pouvoirs publics s'articule autour de la prestation de services qui leur est consentie en fonction d'un mandat lui-même articulé autour d'une catégorisation des clientèles. Le nouveau protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organismes communautaires

d'insertion précise que la nature de la relation partenariale se définit en fonction des services à opérer :

Ainsi, cette relation partenariale comprend deux volets, selon les services à offrir et les clientèles à servir. Ce partenariat s'inscrit dans la structure des mesures dont Emploi-Québec s'est dotée pour répondre aux besoins de sa clientèle en ayant recours plus spécifiquement aux organisations communautaires oeuvrant en employabilité (Emploi-Québec, 2004).

Ainsi, ce rôle de mandataire qu'est appelé à jouer le milieu communautaire, en interface avec Emploi-Québec, se cristallise à travers différents cadres de financement et modalités entourant la stratégie de services étatiques. Notons que l'introduction nouvelle d'un mode de référence des clientèles sous forme de prestation de « services unitaires » plus ponctuels vient perturber l'équilibre déjà précaire entourant le financement des ententes de services annuelles, rebaptisées sous le principe de l' « approche globale ».

Cette nouvelle différenciation dans la contractualisation entre l'État et les organismes d'employabilité devrait accentuer les tendances ici observées, à savoir que les modalités financières relatives aux négociations des ressources, dévolues dans le cadre des mesures actives, tiennent lieu d'espace fertile pour les discussions et échanges ayant cours entre les acteurs à l'étude. Le référentiel que constitue le financement et les règles diverses qui y sont associées varie en fonction du type d'organisme. C'est ce qui explique, entre autres, le degré de tensions qui s'exprime dans les discussions entre les regroupements et l'État, mais également dans les discussions inter-regroupements.

Le partenariat entre les organismes d'insertion et l'État québécois s'articule donc principalement autour d'une stratégie de services qui est opérée en fonction des besoins du gouvernement à référer un individu vers un organisme communautaire d'insertion, pour une intervention de type ponctuel ou d'une prise en charge globale. Dans un tel contexte, on accentue la nature des travaux conjoints en fonction de préoccupations liées à l'imputabilité : reddition de comptes, nature des financements, indicateurs de résultats,

système informatisé de gestion pour la rétro-information, etc. Très peu de travaux conjoints ont été actualisés autour de la lutte à la pauvreté, du développement d'une approche intersectorielle ou des innovations sociales. Est-ce à dire que les acteurs communautaires se font imposer l'agenda politique et administratif d'Emploi-Québec?

Le contexte dans lequel se déploient ces dynamiques partenariales semble traduire, en effet, une forme de comportement sous le mode de la réponse plutôt que sous le mode de la proposition. Plus précisément, ce phénomène de remorquage aux intentions gouvernementales pourrait s'expliquer par le fait que les groupes sont en forte concurrence les uns avec les autres dans l'accès aux ressources. Ceux-ci semblent alors investir des stratégies défensives plutôt que proactives. Ce n'est pas tant les décideurs politiques et administratifs qui imposent leur agenda, mais bien l'absence de cohésion indispensable pour que les regroupements formulent et proposent un nouvel ordre du jour. En somme, les dynamiques observées chez les regroupements tendent à s'affranchir des visées purement utilitaristes du gouvernement, mais peinent à proposer un nouveau contrat social dans lequel les préoccupations de chacun pourraient être examinées sous l'angle d'un projet de société commun. Il va sans dire que l'absence de dialogue avec les syndicats représentant les employés du ministère, vient également amplifier les tensions et la concurrence entre les acteurs. Cela constitue un frein additionnel à la formulation d'un projet alternatif fondé sur la participation des usagers et des intervenants de première ligne dans l'orientation des services et des stratégies de développement socioéconomique.

Au sein de ce partenariat de services différencié (approche globale ou services unitaires), la complexité des rapports en présence et la multitude des normes induites par l'approche par résultats et le financement des organismes créent un climat d'instabilité perpétuelle où les acteurs de l'insertion et les services publics d'emploi tentent de discuter de paramètres qui relèvent plus d'une logique gestionnaire et bureaucratique que d'une logique d'insertion socioéconomique et de développement local.

C'est ce qui explique, par exemple, que le système informatisé d'échange de renseignements portant sur la participation de chaque individu est à ce point perfectionné que les agents d'aide à l'emploi et les intervenants des organismes sont appelés à consigner toutes les informations concernant les participants dans un intranet commun et performant. D'autre part, on constate que des problèmes structurels, tels le transport dans une région, peuvent constituer un casse-tête insoluble que l'on peine à corriger faute de vision globale et de travaux intersectoriels concertés, effectués en ce sens de manière durable. Cependant, il faut admettre que l'efficacité du système québécois est indéniable sur le plan des aspects administratifs et de la gestion des volumes de clientèles. En revanche, il semble que ce dernier accuse un retard flagrant sur le plan de la compréhension des trajectoires individualisées des participants et de la nature des interventions personnalisées à opérer en fonction d'un cadre souple et adaptable aux besoins personnalisés de chaque participant.

Des expérimentations plus circonscrites, telles Solidarité Jeunesse et Ma place au soleil, ont cependant introduit de nouvelles façons salutaires de collaborer. En accordant un espace privilégié aux acteurs communautaires et étatiques, ces innovations permettent de faire émerger de nouvelles pratiques de concertation axées sur les besoins des personnes en privilégiant la continuité de services et surtout, le dialogue constructif au niveau local. Pour l'équipe d'évaluation du projet Solidarité Jeunesse, le dispositif du comité de suivi local (CLS) ouvre sur une culture hybride de la collaboration entre les acteurs (Sécurité du revenu, Emploi-Québec, CJE/organisme jeunesse). Mais les chercheurs affirment également que cette collaboration a occasionné un processus d'appropriation mutuel qui a nécessité beaucoup d'énergie et qui explique en partie, le peu de partenariats structurés conclus avec des acteurs externes (Panet-Raymond *et al.*, 2003).

Il semble que le processus d'interaction entre les acteurs étatiques et les organismes d'employabilité repose de façon générale sur une complémentarité dans la livraison de services plutôt que sur l'innovation sociale, le développement local et la participation démocratique. Cette notion de complémentarité, étroitement liée au phénomène de

contractualisation qui la sous-tend, nous éclaire plus largement sur les processus sociaux inhérents à la reconnaissance de l'acteur communautaire dans le champ de l'emploi.

3.2.2 *D'une logique autonomiste à une logique complémentariste*

L'implication du mouvement communautaire dans le développement d'initiatives pour répondre aux besoins des populations marginalisées a été plus accentuée au Québec que dans les autres provinces canadiennes. Cet apport massif du mouvement communautaire dans l'accompagnement des individus, la revitalisation des milieux et le développement de pratiques démocratiques a donné lieu, en 2001, à une politique de reconnaissance de l'action communautaire, réclamée par les groupes communautaires.

Le débat généré par l'adoption d'une telle politique de reconnaissance a tôt fait de cantonner le soutien étatique aux organismes autour d'une certaine vision catégorielle. Ainsi, sont reconnus :

- Les organismes communautaires dits autonomes que l'on peut relier traditionnellement aux premières formes d'action communautaire et qui s'inscrivent dans une logique autonomiste;
- En second lieu, les organismes communautaires dits de services, qui se sont massivement développés au cours des années 1990 et qui inscrivent davantage leur action dans une visée complémentariste;

À la lecture du document de la politique, il est clairement établi que les rapports entre l'État et les organismes se caractérisent par une relation de type contractuelle, balisée par un ensemble de mécanismes administratifs inscrits dans une logique complémentariste (SACA, 2001). Ainsi, les responsabilités des parties se voient clairement établies sous la forme d'une réponse aux besoins des populations. Alors que les organismes autonomes se

voient financés pour leur mission, les organismes de services se voient rétribués pour ce qu'ils font, pour leur capacité à actualiser les mandats que leur confie l'État. Nous sommes donc en présence de deux formes d'action fort différentes par rapport à la perspective de reconnaissance que l'on a tenté de définir formellement dans la politique.

Ces nouvelles particularités, traduites autour de la nature du financement des organismes communautaires (subvention ou contractualisation), sont bien présentes au sein du milieu communautaire qui transige avec Emploi-Québec. Cependant, il serait éhonté d'affirmer que tous les organismes en interface avec cette agence sont du ressort de l'action communautaire « de services ». En effet, certains regroupements d'organismes semblent posséder davantage de marge d'autonomie que leurs pairs. C'est le cas du Réseau des Carrefour jeunesse-emploi du Québec et du Collectif des entreprises d'insertion du Québec, qui possèdent des leviers de reconnaissance qui leur sont propres. Toutefois, il semble que la logique globale émanant des rapports entre les organismes d'employabilité et l'État relève de la complémentarité.

Si la tendance à la contractualisation est bien ancrée dans les pratiques de gestion étatique du secteur de la main-d'œuvre, force est de reconnaître que l'on retrouve également des dynamiques partenariales caractérisées par cette logique complémentariste lorsque l'on examine l'interface entre les organismes communautaires et le ministère de la Santé et des Services sociaux. En effet, pour Fournier et al. (2001), la logique de complémentarité est également présente au cœur de la réorganisation du réseau de la santé et des services sociaux et témoigne d'une perspective étatique voulant tabler sur une planification intégrée de services. Tout comme les résultats de la présente recherche, les conclusions de ces auteurs nous informent que les organismes inscrits dans ce type de transaction avec l'État naviguent entre la logique autonomiste et la logique complémentariste. Ce difficile équilibre à maintenir ne pourrait s'expliquer sans jeter un coup d'œil du côté des pratiques de consultation/concertation, mises de l'avant pour réguler les rapports entre les acteurs.

Car, si le spectre de la nouvelle gestion étatique par résultats laisse entrevoir un contrôle accru de l'État sur l'action et le développement des organismes, il faut voir que les espaces de médiation mis en place, de formes consultatives variées, amènent de nouvelles dynamiques relationnelles entre les acteurs en présence. Ces dynamiques se caractérisent notamment par un processus que l'on qualifie de coopération conflictuelle (Fournier et al.; 2001). Cette coopération de type conflictuel, qui vacille entre des épisodes de discordes et d'ententes pragmatiques, sied bien à la réalité étudiée dans le champ de la main-d'œuvre. En intégrant dans leur action des mandats de services confiés par l'État, les organismes communautaires d'insertion se font désormais des porteurs de projets institutionnels. Ainsi, ils se distancient quelque peu de la nature revendicatrice qui, jadis, qualifiait les pratiques du mouvement communautaire. Sans pour autant devenir des appendices du secteur public, ces entités doivent toutefois intérioriser les normes et pratiques propres à la culture étatique tout en demeurant cohérentes avec leur nature constitutive, c'est-à-dire, des organismes sans but lucratif qui se voient confier des mandats d'abord et avant tout par les membres qu'ils représentent.

Ce changement dans les répertoires d'action des organismes communautaires, à travers le passage d'une logique autonomiste vers une logique complémentariste, pourrait traduire l'existence d'une collaboration caractérisée par la négociation, le conflit pragmatique et les tensions relationnelles découlant d'un certain phénomène de concurrence. À cet effet, nous ne pouvons passer sous silence le fait que les organismes communautaires spécialisés en insertion et en développement de l'employabilité sont pour la plupart inscrits dans un large mouvement d'institutionnalisation de leur pratique. Ce processus d'institutionnalisation confère au phénomène une complexité accrue, notamment en regard des pressions externes et internes qui se font sentir sur le quotidien des organismes (Assogba, 2000; Comeau et Turcotte; 2002).

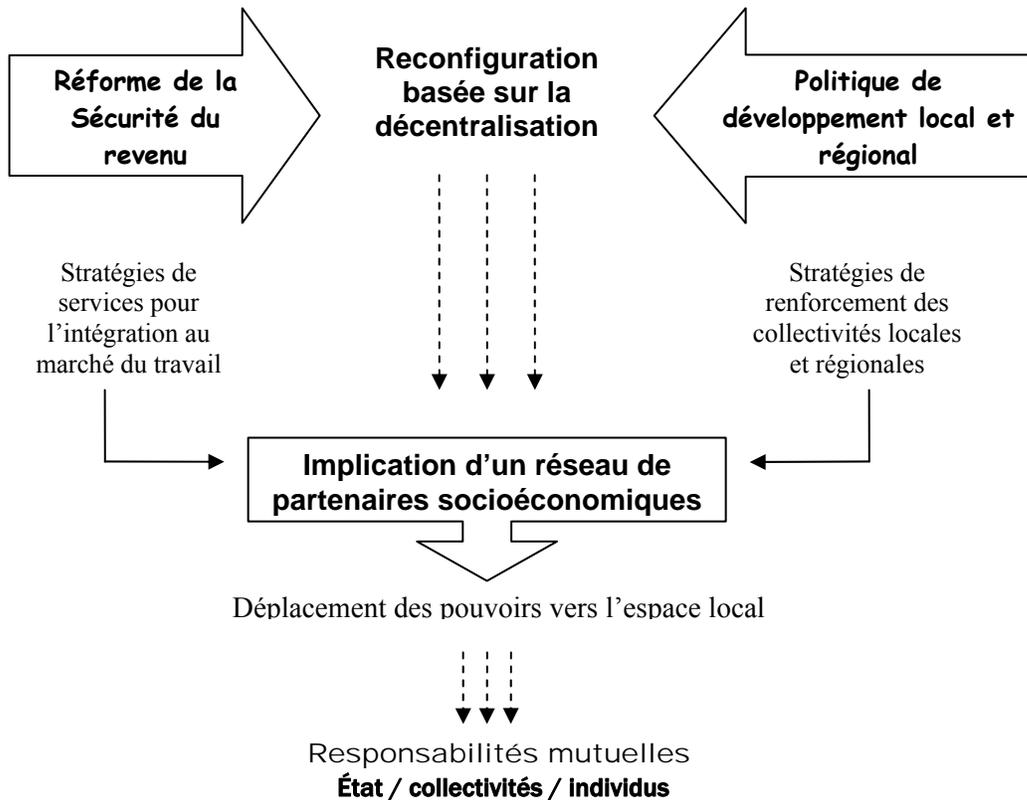
3.3 Processus de décentralisation et pratiques de représentation

Le tournant, opéré au Québec relativement aux façons de faire privilégiées pour assurer le développement économique et la régulation de l'offre et de la demande sur le marché du travail, a nécessité une réorganisation majeure des structures étatiques et a donné lieu à des politiques visionnaires basées sur la décentralisation des pouvoirs publics. Afin d'opérationnaliser les paramètres de ce virage vers les localités, Québec a formulé simultanément deux politiques garantissant le passage d'une approche hiérarchique à une approche décentralisée : la réforme de la Sécurité du revenu et la Politique de développement local et régional. Ces deux pièces législatives allaient donner le coup d'envoi au déploiement de nouvelles stratégies fondées sur le renforcement des pouvoirs locaux et l'articulation d'un ensemble de pratiques partenariales fondées sur l'intégration au marché du travail.

À partir des assertions de Gilles Bourque (2000) sur la modernisation du système productif au Québec et en intégrant les résultats de la présente recherche, il semble que le nouveau paradigme émanant des rapports entre les acteurs repose désormais sur la recherche d'un meilleur équilibre des responsabilités mutuelles inhérentes aux décisions à préconiser pour assurer la régulation entre les besoins socioéconomiques des collectivités locales et régionales d'une part, et les orientations politiques et gouvernementales de l'État national, d'autre part (Figure 3).

Figure 3

Décentralisation des pouvoirs en matière de développement socioéconomique au Québec



Les deux politiques pré-citées comportent des objectifs convergents : l'implication des partenaires pour actualiser les objectifs et stratégies visés. Mais l'effet découlant de la structuration de ces politiques semble opérer deux formes de décentralisation en ce qui a trait au déplacement des pouvoirs vers l'espace local. Du côté de la mise en œuvre de la politique de développement local et régional, les instances partenariales créées permettent de croire que le processus de décentralisation ait accordé davantage de pouvoir décisionnel aux paliers régionaux et locaux. Par exemple, la mise en place du dispositif de gouvernance locale, institué à travers des Centres locaux de développement (CLD) administrés par des acteurs locaux diversifiés, a permis à ces derniers d'exercer plus d'influence sur l'orientation des stratégies de développement de leur territoire (Bourque, 2000).

On remarque que la décentralisation opérée dans le cadre de la réforme de la Sécurité du revenu a eu pour effet d'accroître les marges de manœuvre régionales. En revanche, elle n'a pas donné lieu à un véritable processus de décentralisation des pouvoirs en faveur des acteurs locaux. Le Centre local d'emploi (CLE), amputé d'une instance administrative représentative du milieu, se retrouve responsable de la livraison des services, sous couvert d'une responsabilité opérationnelle à titre de guichet unique. En matière de politique de main-d'œuvre, on parlera alors d'un processus de déconcentration opérationnelle dans lequel l'implication des acteurs est quelque peu balisée par les directives et orientations propres aux directions régionales ainsi qu'à celles du ministre (Figure 4).

Figure 4

Déconcentration des services au sein d'Emploi-Québec

Paliers	Rôles et responsabilités
National	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Définit les orientations gouvernementales avec le ministre et en collaboration avec la CPMT ➤ Alloue les budgets aux Directions régionales ➤ Formule des directives et interprétations
Régional	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Planifie l'offre de services sur le territoire ➤ Établit et gère les budgets destinés aux ententes contractuelles
Local	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Opère les activités et services destinés aux individus ➤ Réfère la clientèle aux ressources externes pour des services complémentaires

Ce processus de déconcentration des opérations est cependant teinté par la volonté d'introduire la gestion partenariale dans la définition des orientations. Au niveau national, la Commission des partenaires du marché du travail, instance multipartite représentative des grands acteurs socioéconomiques, tient lieu d'organe de consultation officiel. Mais nous avons pu cerner à travers l'expérience des acteurs que cette instance partenariale est le lieu de puissants rapports de force entre les acteurs socioéconomiques et les pouvoirs publics. Ce phénomène est particulièrement probant en regard des mécanismes de nominations qui demeurent la responsabilité exclusive du ministre. Avec la réforme de la Sécurité du revenu, on peut voir que la décentralisation s'est opérée au niveau des services, mais qu'en revanche, le pouvoir décisionnel s'est concentré dans les hautes sphères de l'appareil ministériel.

Pour actualiser adéquatement les objectifs contenus dans les deux politiques gouvernementales touchant la réorganisation des services publics d'emploi et la mise en œuvre d'une nouvelle philosophie de décentralisation des pouvoirs et des services vers les localités, nous assistons à la naissance d'une panoplie de nouvelles structures de coordination auxquelles s'ajoute un nombre important d'espaces de délibération de différentes natures. En prenant en compte principalement les espaces créés ou maintenus dans le cadre de la politique de main-d'œuvre, regardons à présent de quelle façon les organismes communautaires d'insertion sont interpellés et/ou intégrés au sein de ces espaces de délibération.

3.3.1 Décentralisation et structuration des pouvoirs de la politique de main-d'oeuvre

Indéniablement, il apparaît que malgré la volonté politique de structurer le champ de la main-d'œuvre autour d'une stratégie partenariale, les différents lieux de délibération rattachés aux actions partenariales d'Emploi-Québec semblent se cantonner à l'exercice d'un pouvoir d'influence chez les acteurs impliqués. Prôner une décentralisation des pouvoirs exige de cerner la nature des pouvoirs réels émanant de ces instances. Les acteurs interrogés arguent tous que ces espaces préconisent la voie de la consultation et de la rétro-information pour actualiser les différents travaux d'orientation. C'est ce qui fait dire à certains que le pouvoir des acteurs se concentre essentiellement autour de l'exercice d'un pouvoir d'influence qui sert à orienter les choix des décideurs politiques. Ce pouvoir certain en matière d'influence s'explique essentiellement par le jeu des rapports de force en présence. Les alliances, de nature historique ou pragmatique, viennent alors baliser l'action des acteurs et deviennent le lieu d'incarnation de la dynamique partenariale.

On ne peut donc pas prétendre à un réel pouvoir de décision de la part des acteurs locaux, puisque plusieurs acteurs impliqués dans ces espaces ressentent l'emprise des orientations ministérielles sur la nature des travaux conjoints. Bien que ces lieux de délibération soient décentralisés, il n'en demeure pas moins qu'ils sont soumis à un contrôle politique certain de par le poids déterminant que possèdent les appareils ministériels (Payeur, 2001). Un tel climat ne fait qu'accroître la dynamique des rapports de force dans le sens d'un clivage, souvent palpable, en regard de certaines décisions. Cette approche hiérarchique qui caractérise la structuration de la prise de décision inhérente aux services de main-d'œuvre constitue un lourd héritage d'une époque où Québec devait gérer un système d'aide sociale fortement influencé par une approche bureaucratifiée et vérificatrice (Bourque, 2000; Favreau, 2000). De nos jours, le système tend encore à préserver ces façons de faire. Mais il tente également d'ouvrir le dialogue avec les acteurs interpellés par son action. Le pouvoir décisionnel demeure encore largement l'apanage des élus et des appareils politiques, mais le processus d'inclusion de partenaires divers dans les discussions opère une forme d'arbitrage des différents intérêts qui s'expriment.

Comme nous le rappelle un répondant, les États contemporains doivent, dans leur propension à se porter garants d'une gouvernance inclusive, délaisser l'approche autoritaire pour tendre vers une approche de gestion par influence. À l'instar de Stocker (1998), cette option nécessite un processus d'innovation institutionnelle et organisationnelle quasi-permanente afin de prendre un recul par rapport aux pratiques dirigistes et centralisées:

Dans la nouvelle gouvernance, les acteurs de toute nature et les institutions publiques s'associent, mettent en commun leurs ressources, leur expertise, leurs capacités et leurs projets, et créent une nouvelle coalition d'action fondée sur le partage des responsabilités. On passe en quelque sorte d'un processus de gouvernement du sommet vers le bas, à un processus interactionniste (Stocker, 1998 : 63).

À partir de ce constat, Stocker formule une proposition qui s'appuie sur le fait que ce nouveau type de gouvernance inclusive part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre foncièrement au pouvoir ou à l'autorité de l'État. Ce faisant, l'auteur postule qu'à travers son nouveau rôle de catalyseur, l'État doit être en mesure d'investir pleinement des pratiques de coordination, d'orientation et de gestion des systèmes. Dans le cas du système québécois, les tâches incombant aux fonctions d'orientation et de réglementation sont passablement bien investies. Par contre, l'optique de la coordination n'apparaît pas pleinement actualisée puisque l'on sent tout le poids des directives émanant des dirigeants politiques qui tentent d'imposer un ordre certain. Quelques expérimentations s'adressant aux jeunes laissent présager une avancée dans le processus de décentralisation des pouvoirs.

Devant la complexité de ce nouveau système de gouvernance décentralisé, des contradictions apparaissent et découlent du type de relation de mandant à mandataire. Cependant, le seul fait que l'État doive à présent composer avec des acteurs pluriels tend à favoriser une prise de conscience inédite en regard de la nécessité de revoir les fonctionnements centralisés et les anciennes conceptions hiérarchiques. En effet, la teneur que confère le processus de gouvernance entraîne un phénomène d'interdépendance entre

les acteurs où l'État ne peut plus composer de la même façon avec ses partenaires (Stocker, 1998).

Si les localités, que l'on souhaite privilégier dans ce processus, n'ont pas été tout à fait choyées sur le plan décisionnel, on peut présumer qu'avec le temps, les acteurs investis dans les espaces de délibération pourront influencer suffisamment la teneur des discussions, de façon à modifier sensiblement les références symboliques de leurs vis-à-vis étatiques. Les interactions actuelles qui se déroulent sous le signe de la coopération conflictuelle représentent en ce sens un espace de négociation inédit pouvant susciter, non pas un renversement catégorique de la structuration des pouvoirs, mais des modes originaux de collaboration visant à accroître la compréhension étatique en regard de la nécessité de placer le bien commun au centre des pourparlers. Mais pour arriver à établir cette zone d'influence réciproque et prometteuse (Comeau, 2001), encore faut-il que les représentants de la société civile soient suffisamment solidaires pour formuler et proposer un projet de société qui repose sur les besoins exprimés par les gens qu'ils accompagnent.

3.3.2 La capacité de mobilisation chez les acteurs socioéconomiques

Pour être en mesure de structurer une politique de main-d'œuvre autour d'une approche partenariale, il est important d'examiner le degré d'organisation et de mobilisation des acteurs socioéconomiques interpellés par le processus. À cet égard, il faut reconnaître que ce ne sont pas tous les acteurs qui disposent d'un potentiel d'organisation suffisamment fort pour être en mesure de s'impliquer de manière synergique à tous les niveaux. Si des acteurs comme les organismes communautaires apparaissent bien organisés sur le plan local, régional et national, la situation est bien différente pour d'autres acteurs.

En effet, si l'on regarde du côté des organisations patronales et des regroupements du secteur privé, bien que l'influence de ces derniers soit indéniable sur le plan national, on remarque que ceux-ci sont très peu organisés au niveau local. Ce constat pèse lourdement dans la structuration du processus de décentralisation puisque, en fonction des paliers décisionnels, certains acteurs sont favorisés de par le degré d'organisation et de

coordination des actions. Pour les acteurs patronaux, un réel processus de décentralisation en faveur des localités ne serait pas approprié, puisque les membres qu'ils représentent sont fortement éclatés et peu impliqués dans les espaces de concertation locale. Il est alors plus simple pour eux de concentrer l'exercice de représentation autour de quelques lieux d'influence. Lorsque l'on examine cette prémisse, on remarque qu'Emploi-Québec est aux prises avec plusieurs organisations d'acteurs au potentiel de mobilisation très contrasté. Ce faisant, la gestion partenariale et les lieux préconisés pour l'incarner découlent de cette capacité d'implication des acteurs, plus précisément en regard du secteur privé:

À l'époque, ce n'était pas possible de prétendre les faire siéger à la fois au CLD et au CLE. C'était impensable. C'était considéré comme étant décroché de la réalité que d'imaginer que les organisations d'employeurs et syndicales pouvaient avoir une représentation dédoublée au niveau local, étant si peu organisés d'une manière institutionnelle sur le terrain [...] C'est que les grandes associations patronales qui parlent fort, comme le CPQ, ne sont pas organisées sur le plan local. Leurs membres sont des membres nationaux [...] Alors, c'est certain que la décentralisation s'est trouvée affaiblie du fait qu'il y avait peu d'organisations patronales organisées. Un modèle partenarial comme celui-là ne peut être décentralisé que si les organisations le sont elles-mêmes (Entrevue avec Louise Harel, 2004).

Comme le souligne l'ancienne ministre Harel, le Québec est confronté aux capacités d'organisation des acteurs socioéconomiques. Nous pouvons, pour notre part, affirmer que le milieu communautaire en interface avec Emploi-Québec se démarque par sa forte implication au niveau local et régional. Mais contrairement aux autres acteurs, c'est au niveau national que cette force de cohésion apparaît plus faible.

Il existe pourtant un lieu de convergence pour les regroupements spécialisés en développement de l'employabilité: la Coalition des organismes communautaires de développement de la main-d'œuvre. Cette coalition a vu son membership se transformer en regard des bouleversements organisationnels ayant suivi le rapatriement. Certains regroupements d'organismes en employabilité estiment que les relations se sont complexifiées entre les réseaux d'organismes:

La fusion, en 2000, entre l'APSEQ et l'ASEMO engendre la création du Réseau des services spécialisés en main-d'œuvre (RSSMO). Nous assistons aussi à un rapprochement entre l'ACREQ, le RQuODE et le Réseau canadien des entreprises d'entraînement (RCEE) en 2000. Cependant, les collaborations effectives entre les divers regroupements du secteur d'activités sont rendues complexes à cause de l'existence de lobbies concurrentiels. Les organismes membres du RQuODE considèrent, à l'instar de plusieurs autres, que le développement du secteur de l'emploi est anarchique depuis la création du ministère de la Solidarité sociale (RQuODE, 2002 : 27).

Pour plusieurs raisons, cet espace commun que constitue la Coalition n'est pas propice au développement d'une identité commune. Certains répondants soulignent l'aspect corporatiste qui anime parfois les visées des regroupements. Pour d'autres, la Coalition est jugée trop peu démocratique dans ses modes de fonctionnement. Quoiqu'il en soit, la constitution même de la Coalition apparaît peu avantageuse pour les regroupements spécialisés en développement de la main-d'œuvre, puisque la majorité des regroupements qui en sont membres relèvent d'une logique de développement local et d'économie sociale à laquelle ils s'identifient peu. Les conséquences de ce manque de cohésion, induites par l'éclatement des logiques en présence, laissent la voie libre au déploiement de pratiques à tendance sectaire et corporatiste. D'autant plus que la rareté des ressources crée un climat de concurrence entre les organismes, ce qui contraint les regroupements à clamer leur légitimité propre plutôt qu'ériger un réel rapport de force, en mettant en commun leur puissant potentiel d'organisation et de mobilisation.

Au cours de cette section, nous avons mis en lumière quelques-unes des propriétés émanant du paradigme partenarial concrétisé avec l'édification d'Emploi-Québec en 1998, suite au processus de rapatriement des pouvoirs réclamés à Ottawa pour actualiser une politique de main-d'œuvre spécifique au Québec. Dans les faits, ce rapatriement s'est soldé par une dévolution des sommes de la caisse de l'assurance-emploi, ce qui a eu pour effet de conclure une entente subordonnée aux exigences d'Ottawa (gestion partenariale décentralisée, économies à générer, discrimination informelle dans l'allocation des ressources en faveur des prestataires de l'assurance-emploi, etc.).

Dans un tel contexte de restructuration majeure, les organismes communautaires d'employabilité et d'insertion ont subi d'énormes bouleversements organisationnels. Ils ont dû apprendre à travailler avec des acteurs étatiques eux-mêmes chamboulés. Les espaces de concertation initiés traduisent les aléas découlant de la centralisation décisionnelle et de la déconcentration opérationnelle en faveur des régions. Plus de cinq ans après ce grand remue-ménage, les résultats recueillis dans le cadre de notre recherche témoignent d'un processus d'appropriation mutuel sous le signe de la coopération conflictuelle.

L'interdépendance entre acteurs qui caractérise désormais le partage des responsabilités en fonction de l'activation des mesures d'emploi, influence fortement le cadre contractuel érigé pour maintenir un certain contrôle en matière d'imputabilité. Ainsi, la nature même de l'action communautaire entre en mutation et tend vers une logique de complémentarité au détriment d'une approche autonomiste. Ce nouveau référentiel induit également une forte activité concurrentielle entre différents organismes qui peinent à se solidariser autour d'un projet alternatif commun. La structuration des rapports qui émane du grand processus de décentralisation ainsi que la mise en place de divers espaces de collaboration constituent des illustrations d'une dynamique partenariale toujours en négociation.

Conclusion

En conclusion de ce cahier de recherche portant sur l'analyse des dynamiques partenariales dans le champ québécois de la main-d'œuvre, quels éléments nous interrogent à plus long terme sur le renouvellement des politiques et des pratiques sociales en matière d'aide à l'emploi? Certes, le phénomène examiné dans ce document nous indique que les constats faits en matière de gouvernance ne sont pas uniquement l'apanage de ce champ d'intervention gouvernementale. On y retrouve sensiblement des propriétés similaires dans les études portant sur le secteur de la santé et des services sociaux. Mais l'apport de notre recherche révèle des processus inédits à la mise en œuvre de la politique d'emploi tel qu'elle se déploie au Québec depuis le rapatriement des mesures de main-d'œuvre en 1997.

Le fait que Québec soit dorénavant porteur des pouvoirs en matière d'emploi représente un gain pour la maîtrise d'œuvre des Québécois dans l'un des principaux champs de compétence de la province. Comme nous l'avons mentionné à travers une analyse de la documentation, Québec représente l'une des seules provinces à avoir opéré l'activation de sa politique d'emploi par l'entremise d'une gestion partenariale avec des organismes à but non lucratif. Au Canada, cela représente un modèle inédit, ancré dans une histoire singulière, et qui confère au Québec un système de gestion du social bien particulier qui se distingue des autres provinces qui, elles, ont plutôt actualisé leur nouvelle politique d'emploi en faisant appel massivement à des entités privées.

Mais ce nouveau type de gouvernance propre au Québec porte également son lot de contradictions puisque l'entente Canada-Québec sous-tend une certaine forme de contrôle de la part d'Ottawa en regard des résultats à atteindre et des moyens à mettre en place pour garantir ces derniers. Cette subordination aux objectifs du gouvernement fédéral en matière de gestion des sommes en provenance de la caisse d'assurance-emploi a occasionné plus que de simples ajustements. Québec a dû revoir profondément ses différents dispositifs étatiques de livraison de services, en plus de fusionner en son sein des composantes du système fédéral. L'élan pour un renouveau majeur a vu le jour, avec la réforme de Sécurité

du revenu de 1996, afin de repenser les structures et les missions de l'emploi et de la solidarité sociale. Cette réforme revendiquait une nouvelle forme d'intervention socioéconomique: miser sur des parcours individualisés vers l'insertion, la formation et l'emploi afin de rendre la politique de main-d'œuvre et les différentes mesures afférentes plus actives pour les sans-emploi. Fort d'un consensus avec ses partenaires socioéconomiques, le gouvernement va de l'avant et implique ces derniers de façon à rendre le nouveau système performant et inclusif pour ces acteurs prêts à y participer sur les plans de la définition, de l'orientation, de la gestion et de la mise en œuvre des services. En adoptant la Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et en instituant la Commission des partenaires du marché du travail en 1997, on travaille d'arrache-pied pour repenser ce tout nouveau système de gestion du social et de l'emploi.

En 1998, Emploi-Québec est mis sur pied en tant qu'agence autonome de services, puis des commissions régionales des partenaires du marché du travail sont également créées. Dès ses premiers balbutiements, ce nouveau lieu québécois de gestion active de la politique de main-d'œuvre se voit secoué de toutes parts. On y voit la naissance d'un puissant levier d'action pour agir en matière d'arrimage des besoins de main-d'œuvre avec l'offre d'emploi des entreprises. Dorénavant, la mission fondamentale de cette agence consistera à déployer des moyens afin d'informer et d'éduquer adéquatement les sans-emploi en regard des besoins de main-d'œuvre des entreprises. Cependant, la mission du volet Sécurité du revenu, intégrée à la politique de main-d'œuvre, vient complexifier la mission d'Emploi-Québec. En effet, ce principal organe de services, géré historiquement par Québec, demeure difficile à introduire dans la nouvelle mission globale. Québec demeure prudent dans ses intentions et laisse alors reposer sa toute nouvelle structure sur un clivage organisationnel entre la Sécurité du revenu et la nouvelle entité Emploi-Québec. La Sécurité du revenu devient alors un volet étatique orienté uniquement vers la gestion et le contrôle des prestations d'assistance-emploi, alors que jadis elle était impliquée dans le développement de services pour les prestataires de son régime. Elle sera toutefois impliquée de près dans le déploiement de certaines expérimentations telles que *Solidarité Jeunesse* et *Ma place au soleil*, des initiatives récentes qui modifient les modes de gouvernance locale en matière d'accompagnement des prestataires. Emploi-Québec demeure cependant le principal lieu

d'élaboration des stratégies et des services à mettre œuvre pour les entreprises et les individus.

Ce clivage institutionnel à l'intérieur d'un même ministère traduit bien les tensions inhérentes relativement aux difficultés de concilier à la fois des objectifs économiques et des objectifs sociaux au cœur des transformations de la mission du dispositif étatique de régulation de l'emploi. Avec l'introduction du partenaire communautaire, légitimé comme acteur à part entière au sein de la Commission des partenaires du marché du travail, Québec reconnaît l'apport incontournable de ce secteur pour actualiser une nouvelle prestation de services à l'égard des individus.

Le nouveau pouvoir de contractualisation d'Emploi-Québec

Quels sont les principaux éléments à retenir qui découlent du phénomène de contractualisation avec les organismes communautaires dont la mission repose sur des activités à caractère socioéconomiques ? En premier lieu, notre étude démontre que plusieurs types d'organismes seront dorénavant en interface avec les mesures d'aide à l'emploi du ministère. Si leurs historiques et leurs identités respectives sont a priori contrastés, les organismes communautaires ont toutefois un point en commun dans ce bouleversement des structures d'emploi. En effet, ils devront faire face à un climat d'insécurité qui viendra teinter leur rapport aux services étatiques ainsi que les relations avec leurs pairs.

L'imposant projet de refonte pour l'activation des mesures d'emploi, corrélé avec l'introduction d'une gestion partenariale à tous les niveaux, fait en sorte de déployer une nouvelle stratégie de coordination des services. Bien que plusieurs lieux de délibération soient mis en place, la responsabilité de la prestation de services repose essentiellement sur l'analyse qu'en font les acteurs du secteur public. Il revient donc à eux et à eux seuls de voir à l'analyse des besoins du marché du travail et des individus sans-emploi. Ce faisant, ils associent après coup les partenaires communautaires à la gestion des services identifiés comme prioritaires. Tel que nous l'avons décrit, l'exercice de priorisation s'effectue à partir

des obligations de résultats qui incombent à Québec dans la gestion des sommes de la caisse d'assurance-emploi. Conséquemment, la stratégie globale retenue pour mettre en place une gamme variée de services repose sur une vision catégorielle des besoins à desservir. On met alors en place des mesures et programmes afin de répondre aux besoins de clientèles ciblées (jeunes, chef de famille monoparentale, chômeurs, etc.). Ce type de gestion particulière occasionne une obligation pour l'État québécois : il doit être en mesure d'offrir un vaste éventail de services adaptés à ces clientèles. Ce nouveau devoir de performance oblige le gouvernement québécois à élargir ses champs d'intervention en impliquant des « ressources externes » pour opérer la livraison des services.

Cet exercice de priorisation des axes d'intervention induit un nouveau pouvoir de contracter pour le ministère, par l'entremise d'Emploi-Québec. On aura besoin de plusieurs ressources dans les différentes localités afin de rendre des services complémentaires à ceux des nouveaux dispositifs de services intégrés : les centres locaux d'emploi (CLE). Ainsi, les organismes se sont vus, dès le départ, menacés de perdre leur financement tel qu'il prévalait jusque-là. Ils ont dû faire pression sur Québec afin de préserver leurs façons de faire et être reconnus en tant qu'entités spécialisées détenant une expertise dans l'un des axes d'intervention priorisé par le ministère. En participant aux nouveaux espaces de délibération, ils articulent alors différentes stratégies liées à leur champ d'action. Ils seront estimés en fonction des types de services qu'ils peuvent actualiser et conséquemment, ils seront rétribués pour cet apport d'expertise complémentaire.

Jusque-là, le fondement des interventions à préconiser n'est pas une nouveauté. Par ailleurs, les modes de financement seront profondément bouleversés et susciteront plusieurs discussions vives au cours des premières années d'existence d'Emploi-Québec. Encore de nos jours, ces pourparlers représentent un élément significatif sur lequel repose les rapports entre les acteurs communautaires et les acteurs étatiques. Les règles diverses associées au financement se sont modifiées au fil du temps. Toutefois, le financement par ententes contractuelles demeure le référent central des modes d'attribution des ressources financières. Les organismes se voient reconnus à ce jour pour leur capacité à actualiser les

mandats de services que leur confie l'État. Quelques cas d'organismes plus marginaux reçoivent cependant un financement sous forme de subvention à plus long terme en fonction de leur mission globale. C'est le cas des Carrefour jeunesse-emploi dont le statut a toujours été quelque peu protégé, puisqu'ils sont nés d'une volonté politique nationale.

Notre étude a mis en lumière les aléas qui découlent de ces diverses formes de contractualisation axées essentiellement sur un modèle inspiré de la sous-traitance. C'est peut-être l'un des éléments qui distingue le plus ce secteur de l'action communautaire en interface avec l'État. La rareté des formes de financement plus stables, par le biais d'une subvention qui vise à soutenir la mission globale des organismes, nous interroge. En effet, il y a lieu de penser que dans le champ de la main-d'œuvre, contrairement à celui de la santé et des services sociaux, le gouvernement tend davantage vers un modèle de contractualisation axé sur des mandats de courte durée, renouvelables annuellement. Ce phénomène semble marqué profondément l'aspect relationnel des enjeux en cours dans ce secteur.

La contractualisation, telle que déployée par Emploi-Québec afin de s'assurer une complémentarité des services sur tout le territoire, représente un domaine d'action fortement investi par les acteurs dans leurs stratégies d'affirmation identitaire. On sent quelque peu une forme de perversion des pratiques communautaires, puisque historiquement, le mouvement communautaire a toujours réclamé une autonomie propre dans la définition des actions qu'il souhaitait mettre en œuvre pour répondre aux besoins des populations marginalisées. Avec l'avènement du secteur communautaire en emploi et des mutations occasionnées dans d'autres secteurs d'activité communautaire, ces organismes sont écartelés entre les besoins des populations à aider et les priorités étatiques qui ne correspondent pas toujours aux diverses réalités propres à chacune des localités, bien que le processus de déconcentration tend à accorder plus d'autonomie aux régions dans la définition des particularismes locaux. C'est pourquoi nous avons mis en relief les tensions bien senties chez les organismes communautaires entre d'une part, la préservation de leur autonomie d'action, et d'autre part, les exigences découlant de la logique de

complémentarité des services. Doivent-ils être complémentaires aux dispositifs étatiques ou répondre en priorité aux besoins que présentent les individus interpellés par leur mission? L'un n'exclut pas l'autre, mais on sent bien que pour les organismes, cela peut parfois représenter une contradiction, surtout lorsqu'on leur impose des quotas et fragmente leur logique d'action. Certains y voient des incohérences, notamment lorsqu'ils sont contraints de jouer les règles du jeu, c'est-à-dire de maximiser les résultats attendus, tout en percevant que certaines clientèles qu'ils desservent, par exemple les sans-revenu, ne font pas partie des mandats qu'ils reçoivent et pour lesquels ils sont rétribués. La présente étude tend également à illustrer que ces organismes ne se situent plus dans un processus d'expérimentation mais bien dans un processus d'institutionnalisation où leur rapport à l'État s'établit à partir d'une certaine efficacité en regard d'objectifs politiques tels que:

- Maximiser la sortie des clientèles des régimes de l'assurance-emploi et de l'assistance-emploi afin de générer des économies;
- Préconiser, de manière générale, des activités d'intervention de courte durée;
- Favoriser l'intégration en emploi en partant du principe que tout emploi est un bon emploi.

Le prisme de la relation de mandant à mandataire n'est pas sans questionner le pouvoir et la motivation réelle des organismes communautaires à penser leurs actions en fonction d'une implication de leurs clientèles et des intervenants de première ligne. En effet, bien que nous n'ayons interrogé que des gestionnaires, il apparaît que leurs discours et préoccupations s'articulent autour de cette logique d'efficacité plutôt qu'en fonction d'un désir de démocratiser les services d'emploi afin qu'ils répondent aux particularités de chacune des localités. Des études de cas nous informent cependant que quelques organismes locaux articulent des stratégies visant à impliquer leurs ressources humaines et leurs usagers dans l'orientation et la définition de leurs services. Mais en général, ces principes de gestion participative et inclusive semblent reposer sur des choix singuliers. En outre, la grande famille des organismes communautaires d'emploi préconise l'autonomie de gestion des organismes sans toutefois promouvoir plus largement des pratiques qui se distancient d'une approche bureaucratique pour s'orienter vers une plus grande prise en charge des

communautés. Or, si ce mouvement apparaît pour plusieurs comme un exemple éloquent de sous-traitance étatique, il demeure que chaque organisme et chaque regroupement d'organismes articulent des pratiques démocratiques qui lui sont propres. On ne peut donc pas conclure unilatéralement à une forme de sous-traitance, bien que le cadre contractuel ainsi que ses règles afférentes laissent entrevoir un tel phénomène.

Vers quel projet social pour les pratiques d'aide à l'emploi?

Les résultats présentés dans cette recherche donnent parfois un goût amer quant aux possibilités de régénération du mouvement communautaire dans le champ du développement socioéconomique. Mais il ne faudrait pas y voir la fin d'une logique d'action qui a fait ses preuves. En effet, le mouvement communautaire, tel qu'il se dessine dans le champ de la main-d'œuvre, est particulier de par le fait qu'il s'enracine dans des pratiques visant à agir à la fois sur le développement économique et sur le développement social. Les organismes communautaires sont reconnus pour leur propension à générer des initiatives et à déployer des activités innovantes parce que, fondamentalement, celles-ci reposent sur l'analyse des besoins précis de leur communauté. L'apport de ce secteur à but non lucratif représente, en effet, une expertise complémentaire aux autres acteurs dont les finalités d'action ne sont pas foncièrement orientées en fonction de l'appropriation par les communautés de leur propre développement.

Dans le champ de la main-d'œuvre, l'approche étatique est encore fortement teintée d'un relent de paternalisme à l'égard du développement des communautés. Cela se traduit notamment par la prédominance encore bien sentie du pouvoir des appareils ministériels et de la structure hiérarchique des services d'emploi, phénomène articulé autour d'une gestion « du haut vers le bas ». De cette façon, la logique d'imputabilité est opérée à sens unique et les localités n'ont pas vraiment de lieu, à l'intérieur du système d'action d'Emploi-Québec, pour exiger une forme d'imputabilité étatique à l'égard des communautés, comme par exemple, la création d'emplois de qualité.

Le Centre local d'emploi (CLE), bien que fortement investi de mandats dans la livraison de services, n'est pas un espace très poreux pour ériger une gouvernance locale. C'est plutôt le Centre local de développement (CLD) qui a bénéficié de ce type de gestion au niveau local, sans pour autant avoir de lien très concret avec la mobilisation des organismes communautaires d'emploi. Pour se faire entendre d'Emploi-Québec, les communautés doivent formuler leurs préoccupations locales par l'intermédiaire de leurs représentants régionaux et nationaux. Encore faut-il que ces préoccupations reposent sur une vision certaine d'un projet social, à l'opposé de revendications purement financières qui n'occasionnent souvent qu'un débat concurrentiel sur l'allocation des ressources.

Or, le projet social des organismes communautaires en insertion n'est pas inexistant. La Coalition des organismes communautaires de développement de la main-d'œuvre possède une plate-forme sur laquelle repose l'adhésion des regroupements membres. Il s'agit essentiellement d'un projet social autour du leitmotiv « développer sans exclure ». Cet appel à la lutte contre l'exclusion socioéconomique nous rappelle que les regroupements pourraient plus ardemment porter, au sein de leur mission, des principes d'action plus revendicateurs afin de tenter de corriger le tir de certaines stratégies ou façons de faire actuelles qui entrent en contradiction avec le projet social du Québec. De notre point de vue, il serait intéressant d'examiner plus attentivement les pratiques démocratiques qui se déploient dans les organismes, de façon à :

- Identifier des pratiques d'intervention et de gestion qui innovent en matière d'empowerment des clientèles et des intervenants dans la définition d'activités qui visent à développer sans exclure;
- Voir en quoi ces pratiques auraient avantage à être diffusées plus largement et conséquemment, de quelles façons elles pourraient être appropriées par d'autres organismes;
- Déployer des activités de transfert des connaissances afin que les organismes puissent mieux s'approprier les uns les autres et ce, nonobstant le type d'intervention qu'ils préconisent ou leur région d'appartenance;

- Cerner les mécanismes démocratiques mis en place dans les regroupements afin de collectiviser l'analyse du projet social et mettre en œuvre des stratégies et des moyens afin de diffuser leurs pratiques de développement pour contrer l'exclusion;
- Enfin, cerner de quelles façons ces pratiques sont promues et défendues par les regroupements lors des activités de représentation au sein des espaces de délibération avec les acteurs publics et voir ainsi quelles réactions et résultats elles génèrent.

Ces quelques pistes, qui peuvent paraître utopiques puisque le contexte actuel est truffé d'urgences liées à la survie financière, pourraient s'avérer profitables aux acteurs communautaires. Les acteurs publics, qui se voient actuellement contraints de jouer les médiateurs entre les regroupements, pourraient également profiter de cet exercice, puisque l'essentiel des discussions proposées ne relèverait plus uniquement du rapport financier et bureaucratique qu'ils entretiennent avec les organismes.

Pour que les organismes du secteur communautaire puissent réellement faire la différence dans les modes de gouvernance actuelle, ils doivent investir et développer leur fabuleux potentiel d'organisation, actuellement sous-utilisé. En effet, il ne faut pas sous-estimer le fait que ces organismes occupent tout le territoire du Québec, du Nunavut jusqu'au Îles-de-la-Madeleine en passant par la métropole et la capitale nationale. De par cet ancrage territorial étendu, ils sont bien au fait des problématiques que vivent les diverses populations des localités et constituent à ce titre un levier incontournable pour agir sur les déterminants de l'emploi et du développement local. Mais pour influencer la teneur des politiques publiques d'emploi, ils doivent désormais surpasser les pratiques de représentations corporatistes afin de tendre vers des alliances fortes entre eux. Il en va de leur survie en tant que mouvement autonome aux modes opérationnels bien distincts, à défaut de quoi le processus d'institutionnalisation pourrait les contraindre davantage dans un rôle de gestionnaire de l'exclusion pour lequel ils n'ont pas réussi à imposer leur vision

alternative qui, elle, s'enracine dans un mouvement plus large de transformation des rapports sociaux.

Les voies de négociation et les rapports de forces entre les acteurs pourraient bénéficier d'une assise plus appropriée pour le développement à long terme des politiques publiques d'emploi. Ainsi, les pourparlers pourraient se cristalliser autour d'enjeux concrets autres que ceux inhérents aux formules de financement. Cela offrirait l'avantage de rendre les discussions plus constructives en regard des besoins présentés par les populations de sans-emploi dans les localités du Québec et ce, peu importe qu'elles soient ou non priorisées par les dispositifs étatiques. En bref, développer une vision plus large pour une portée d'action plus étendue.

Mais pour ce faire, les organismes communautaires ont besoin d'une ouverture d'esprit des décideurs politiques et des gestionnaires étatiques. À trop vouloir rationaliser la Politique active du marché du travail (PAMT) à des fins purement économiques et souvent enfermé dans des modes de gestions impersonnels, le Québec pourrait bien être confronté à devoir gérer l'exclusion que provoquent ses propres modes opérationnels. Car, ignorer que la politique actuelle génère de l'exclusion, c'est un peu repousser le problème aux générations futures. Dans un contexte où le vieillissement de la population se fait lourdement sentir et par conséquent, où la population active s'amenuise, il devient impératif pour le Québec de poursuivre ses efforts vers une plus grande prise en charge des communautés de leur développement socioéconomique.

Les organismes communautaires, bien conscients des incohérences perceptibles générées par l'imposant dispositif actuel, doivent collaborer avec le gouvernement pour que toutes les personnes sans-emploi puissent obtenir le soutien dont elles ont besoin et ce, en fonction de parcours personnalisés pertinents à leurs cheminements respectifs.

L'intégration au marché du travail et la diversité des formes d'action pour agir sur l'insertion des personnes sans-emploi, doit reposer sur l'apport essentiel d'organismes aptes à se projeter dans le futur. Les dispositifs et les différents modes de gouvernance mis en place pour asseoir la Politique active du marché du travail, ne peuvent faire l'économie d'une réflexion plus large sur les modes de gestion rationnelle et hiérarchique qu'elle génère. Car, à ce jour, les différentes stratégies mises en œuvre éprouvent de la difficulté à répondre aux demandes existentielles des individus, puisque l'ensemble de la politique d'aide à l'emploi a été façonné à partir d'une logique de la réponse quelque peu standardisée. En plus, les interventions déployées par les organismes doivent concorder avec un cadre normatif rigide et des règles impersonnelles qui ne sont pas toujours adaptées aux réalités de la coordination efficiente qui doit sous-tendre les itinéraires des individus.

Outre les considérations liées aux itinéraires d'insertion des sans-emploi, les organismes doivent également faire l'effort de dépasser une intervention individualisante pour tendre vers une vision davantage portée par des principes de développement local qui puissent assurer aux communautés la maîtrise d'œuvre de leur destinée. Mais cela ne peut se faire sans corriger les principes de financement insécurisant, puisqu'ils enferment les acteurs dans des rapports de courte vue et basés sur la survie à moyen terme.

Tel que nous l'avons abondamment explicité, les dynamiques partenariales rencontrées exigent que les rapports s'établissent dans un climat de confiance mutuelle et de pérennité des engagements. Pour que l'avenir des politiques de main-d'œuvre québécoises puisse réellement impliquer des acteurs motivés par le développement des communautés québécoises, Québec doit revisiter ses façons de faire dirigistes et consolider des travaux de concertation qui tablent sur l'engagement de tous, de la conception des politiques et programmes d'emploi jusqu'à leur évaluation.

Épilogue: un nouveau gouvernement, de nouvelles stratégies pour l'emploi

Avec l'avènement du Parti libéral à la tête du gouvernement québécois en avril 2003, force est de reconnaître que le cadre des relations entre les acteurs s'est modifié. Des difficultés inhérentes au durcissement des ententes en matière d'économies à réaliser par le biais des objectifs de sorties des dispositifs de soutien du revenu, occasionnent plusieurs insatisfactions. Cette nouvelle stratégie pour l'emploi laisse entrevoir de difficiles moments pour les organismes communautaires puisqu'ils devront être associés à des politiques et à des formes d'intervention dont ils ne sont pas toujours convaincus de l'efficacité et ce, dans un contexte où ils commencent à peine à se remettre de la dernière réforme.

Encore une fois, les organismes devront démontrer qu'ils sont aptes à répondre aux nouvelles façons de faire de ce nouveau gouvernement, si ils tiennent à conserver leur financement. La responsabilité ministérielle est aujourd'hui teintée d'une vision marchande, axée sur le développement du marché du travail et des entreprises, en favorisant plus fortement des principes de libre entreprise et d'entrepreneuriat. De plus, d'importantes compressions seront exigées au volet Sécurité du revenu et conséquemment, plusieurs centaines de fonctionnaires rattachés à cette entité se verront remerciés de leurs services. Le cap est mis sur une réduction massive des prestataires de ce régime en préconisant la ligne dure du *workfare*, par l'entremise de pratiques plus coercitives. Les principes de la gouvernance associative se verront-elles réduites au cautionnement des interventions à préconiser? Les acteurs associés aux changements pourront-ils conserver une marge d'autonomie pour faire valoir l'innovation? Voilà quelques-uns des défis qui se présentaient, en 2005, à la Commission des partenaires du marché du travail et dans les différents lieux de mise en application des directives ministérielles.

Fortement associés à la mise en œuvre des stratégies et des services étatiques, les organismes communautaires dans le champ de l'emploi se retrouvent encore une fois à une croisée des chemins. L'appropriation étatique de leur mission a toujours été objet des

pour parler, quoique actuellement cette question virulente revêt une nouvelle forme. Jusqu'où les organismes sont-ils prêts à s'investir? De quelles façons la population est-elle interpellée par le sort des personnes avec lesquelles ces organismes sont en relation? Quels sont les nouveaux modes qui émergent des dynamiques partenariales dans le champ de la main-d'œuvre en 2005? Il faudra encore produire plusieurs contributions scientifiques pour être en mesure d'examiner le pouls de ces transformations. Quoiqu'il en soit, Emploi-Québec demeure, les organismes continuent à œuvrer dans le sillon de la prestation de services intégrés et les instances de délibération, mentionnées dans cette recherche, n'ont pas été abolies. Ce qui diffère, c'est la teneur du rôle du gouvernement dans la politique d'emploi et la façon avec laquelle il articule sa propre façon de gouverner avec les partenaires. Depuis son avènement en 1998, Emploi-Québec n'avait pas vécu de changement d'orientation politique. En 2003, cette agence autonome a vécu un nouveau bouleversement et est à présent en train de mettre en place un nouveau processus de régulation des besoins des sans-emploi et du marché du travail. Depuis 2003, deux ministres consécutifs se sont vus confier cet important ministère stratégique. Il va sans dire que le champ de la main-d'œuvre au Québec ne vivra pas encore de si tôt de moment d'accalmie afin de consolider ses acquis.

De plus, de nouveaux facteurs semblent modifier l'interface avec le gouvernement fédéral depuis peu. En effet, le gouvernement libéral québécois a levé les contraintes qui pesaient sur les organismes communautaires en matière de financement fédéral de leurs initiatives. Dorénavant, les organismes peuvent avoir plus facilement accès (en principe) aux sources de financement fédéral, plus particulièrement dans le cadre de la Stratégie Jeunesse. De nouveaux acteurs reviennent en force : les fonctionnaires fédéraux. Cette nouvelle incursion du gouvernement fédéral aura sûrement des conséquences sur l'action des organismes communautaires du champ de la main-d'œuvre. Reste à savoir en quoi ces nouvelles dynamiques plurielles viendront bonifier les interventions en matière d'intervention auprès des sans-emploi.

Pour les dernières années du régime libéral en cours, il semble que la volonté politique plaide en faveur d'une certaine *convergence* dans les ressources institutionnelles du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Cette éventuelle fusion qui sera efficace en 2006 entre les modules Emploi-Québec et Sécurité du revenu, remettra-t-elle en question les bases de la prestation de services et l'opérationnalisation des parcours d'insertion? Force est de reconnaître que le paysage des politiques publiques d'emploi se trouvera une fois de plus en profonde mutation. D'où la nécessité de poursuivre les recherches sur la question afin d'y voir un peu plus clair au niveau de la transformation des modes de gestion partenariale.

Bibliographie

- ALFIREV-BIERI, Charlotte (1999). *Combattre l'exclusion : L'aide sociale au Canada et en Suisse*, Étude de l'OCDE, vol. 3, Paris, Éd. OCDE, 202 pages.
- ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (1995). *Les travaux parlementaires*, 35^e législature, 1^{ère} session, journal des débats, mercredi 22 mars 1995. En ligne : <http://www.assnat.gouv.qc.ca/archives>.
- ASSOGBA, Yao (2000). *Insertion des jeunes, organisation communautaire et société : l'expérience fondatrice des Carrefours jeunesse-emploi*. coll. « Pratiques et politiques sociales ». Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 151 pages.
- BELLOT, Céline, Nicole DALLAIRE, Sonia DESMARAIS, Martin GOYETTE, Christine LEFEBVRE, Jean PANET-RAYMOND, Jean-François RENÉ, Richard ALLAIRE, Valérie FLEURENT (2002). *Rapport préliminaire sur le développement de pratiques partenariales favorisant l'insertion socioprofessionnelle des jeunes. L'évaluation externe du projet Solidarité Jeunesse (PSJ)*, rapport présenté par l'équipe d'évaluation externe au Forum sur la recherche-action du projet Solidarité Jeunesse, Sainte-Anne de Beaupré, 27 pages.
- BOUCHER, Jacques L et TREMBLAY, Daniel (1999). « La gouvernance locale. Enjeux scientifiques et politiques ». In *Économies et solidarités*, vol. 30, no 2, 1-6.
- BOURQUE, Gilles L. (2000). *Le modèle québécois de développement : de l'émergence au renouvellement*, coll. « Pratiques et politiques sociales ». Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 235 pages.
- CAMPEAU, Georges (2001). *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi : L'histoire du régime canadien et de son détournement*. Montréal, Boréal, 396 pages.
- COMEAU, Yvan (2001). «La structuration des stratégies du mouvement associatif». In *Problèmes Sociaux : théories et méthodologies*, sous la dir. de Henri Dorvil et Robert Mayer, tome 1, coll. « Problèmes sociaux et interventions sociales ». Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 335-355.
- COMEAU, Yvan, Louis FAVREAU, Benoît LÉVESQUE et Marguerite MENDELL (2001). *Emploi, économie sociale, développement local : les nouvelles filières*, coll. « Pratiques et politiques sociales ». Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 302 pages.
- COMEAU, Yvan et Daniel TURCOTTE (2002). « Les effets du financement étatique sur les associations ». In *Lien social et politiques-RIAC*, no 48, Montréal, Éditions Saint-Martin, 67-77.
- COMITÉ SECTORIEL DE MAIN-D'ŒUVRE DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE (CSMO) (2000). *Les premiers résultats de la plus vaste étude statistique jamais réalisée sur l'action communautaire et l'économie sociale*, s.l., (novembre), 5 pages.

- COMITÉ AVISEUR DE SOLIDARITÉ JEUNESSE (2002). *Bilan de l'an 1 du projet Solidarité Jeunesse*, Rapport du comité, Québec, 69 pages et annexes.
- COMITÉ AVISEUR-JEUNES D'EMPLOI-QUÉBEC (2002). *Vers le rapatriement de la Stratégie emploi jeunesse*, avis, Montréal, 40 pages.
- CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE (CSBE) (1996). *L'harmonisation des politiques de lutte contre l'exclusion*, Québec, Gouvernement du Québec, 79 pages.
- CROZIER, Michel (2000). *À quoi sert la sociologie des organisations? Théorie, culture et société*, tome 1, Paris, Seli Arslan, 286 pages.
- DEFOURNY, Jacques, Louis FAVREAU et Jean-Louis LAVILLE (dir.) (1998). « Introduction à un bilan international » In *Insertion et nouvelle économie sociale : Un bilan international*, Paris, Desclée de Brouwer, 372 pages.
- DUFOUR, Pascale, BOISMENU, Gérard et Alain NOËL (2003). *L'aide au conditionnel : la contrepartie dans les mesures d'assistance envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, coll. « Politique et économie ». Bruxelles, Presses de l'Université de Montréal, 249 pages.
- DUMAIS, Lucie (2001). « Accès-Cible (S.M.T.). Monographie d'un organisme d'aide l'insertion pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale », *Cahiers du LAREPPS/UQAM*, no 01-06, 71 pages.
- EMPLOI-QUÉBEC (1999). *Énoncé d'orientations ministériel en matière de recours aux ressources externes pour la prestation de services à la main-d'œuvre par les Centres locaux d'emploi (CLE)*, mars 1999, Québec, 33 pages.
- EMPLOI-QUÉBEC (2004). *Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires oeuvrant en employabilité*, Direction des affaires publiques et des communications, Québec, 19 pages et annexes.
- EMPLOI-QUÉBEC (2000). *Rapport détaillé du Groupe de travail en matière de recours aux ressources externes*, Québec, Gouvernement du Québec, 28 pages.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1999). *Les trois mondes de l'État-Providence : essai sur le capitalisme moderne*, coll. « Le lien social ». Paris, Presses universitaires de France, 310 pages.
- FALARDEAU, Yves (1996). « L'évolution de l'aide sociale au Québec : de la reconnaissance des besoins à la contrainte de l'employabilité », Mémoire présenté comme exigence partielle à la maîtrise en droit social et du travail, Montréal, Université du Québec à Montréal, 132 pages.
- FAVREAU, Louis (2000). *Décentralisation du service public de l'emploi et initiatives locales : l'expérience québécoise*, Montréal, cahier du CRISES, janvier 2000, 33 pages.
- FAVREAU, Louis et Benoît LÉVESQUE (1996). *Développement économique communautaire. Économie sociale et intervention*. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, coll. « Pratiques et politiques sociales », 230 pages.

- FILTEAU, Odette, LECLERC, Chantal et Bruno BOURASSA (1999). Innovation et dernier recours. Rapport de recherche sur la reconnaissance des savoirs d'expérience des intervenantes et des intervenants des services d'employabilité du Québec, *Cahiers du CRIEVAT Laval*, Université Laval, juin 1999, 56 pages.
- FORUM EMPLOI-QUÉBEC/RESSOURCES EXTERNES (2003). *Guide opérationnel pour la reddition de comptes des ressources externes à Emploi-Québec*, rapport du comité de travail, Québec, 21 pages.
- FOURNIER, Danielle, Jean-François RENÉ, Michelle DUVAL, Suzanne GARON, Annie FONTAINE, Josée CHÉNARD et Christine LEFEBVRE (2001). « La dynamique partenariale sur les pratiques des organismes communautaires dans le contexte de la réorganisation du réseau de la santé et des services sociaux », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 14, no. 1. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 111-131.
- GAGNÉ, Katy, sous la dir. de Yvan COMEAU (1999). « Monographie du centre de formation Option-Travail », coll. « Études de cas d'entreprises d'économie sociale ». *Cahiers du CRISES*, no ES-9915, 53 pages.
- GIDDENS, A. (1987). *La constitution de la société*. Paris, Presses de l'Université de France.
- GORLICK, Carolyne et Guy BRETHOUR (1998). *Programme de transition de l'assistance sociale au marché du travail au Canada*. Document d'étude, Ottawa, Conseil Canadien de développement social, 21 pages.
- GRATTON, Francine (2001). « La théorisation ancrée pour proposer une explication du suicide chez les jeunes ». In *Problèmes Sociaux : théories et méthodologies*, sous la dir. de Henri Dorvil et Robert Mayer, tome 1, coll. « Problèmes sociaux et interventions sociales ». Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 305-334.
- GRUDA, Agnès (2002). « Québec avait le droit de réduire les prestations des jeunes assistés sociaux : Décision serrée de la Cour suprême, quatre juges en désaccord », *La Presse* (Montréal), vendredi 20 décembre 2002, p. A-9.
- GUYENNOT, Claudel (1998). *L'insertion. Discours, politiques et pratiques*. Coll. « Logiques sociales ». Paris, L'Harmattan, 221 pages.
- LAROSE, Gérald, VAILLANCOURT, Yves, SHIELDS, Geneviève et Muriel KEARNEY (2004). Contributions de l'économie sociale au renouvellement des politiques et des pratiques dans le domaine de l'insertion socioéconomique au Québec, de 1983 à 2003, *Cahiers du LAREPPS/UQAM*, no. 04-03, mars 2004, 37 pages.
- LECLERC, Yvon et Claude BÉLAND (dir.) (2003). *La voie citoyenne : Pour renouveler le modèle québécois*, coll. « Économie et Humanisme ». Outremont, Éditions Plurimedia, 299 pages.
- LEMIEUX, Vincent (2000). « Les rôles du gouvernement dans la gouvernance ». In *La modernisation de la gouvernance. Une première exploration*, sous la dir. de Jenson et al., Centre canadien de gestion, 127-156.

- LÉVESQUE, Benoît, Gilles L. BOURQUE et Yves VAILLANCOURT (1999). « Trois positions dans le débat sur le modèle québécois ». In *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 12, no. 2, Sainte-Foy. Presses de l'Université du Québec. 1-10.
- LINTEAU, Paul-André, DUROCHER, René, ROBERT, Jean-Claude et François RICARD (1989). « L'État-Providence ». In *Histoire du Québec contemporain. Le Québec depuis 1930*, tome II. Montréal, Boréal, 637-648.
- MAILLARD de, Jacques (2002). « Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ? ». In *Lien social et politiques-RIAC*, no 48. Montréal, Éditions Saint-Martin, 53-65.
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU (MSR) (1996) *Réforme de la sécurité du revenu. Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, Document de consultation, Québec, Gouvernement du Québec, 95 pages.
- MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (1998). *Cadre de reconnaissance et de financement des entreprises d'insertion*, Québec.
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (MESS) (2002). *Rapport annuel de gestion 2001-2002: Emploi-Québec*. Québec, Gouvernement du Québec, 56 pages.
- MINISTÈRE D'ÉTAT AU TRAVAIL ET À L'EMPLOI (MTE) (1999). *Le recours aux ressources externes pour la prestation de services à la main-d'œuvre par les Centres Locaux d'Emploi (CLE). Énoncé d'orientations*. Québec, Gouvernement du Québec, 33 pages.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES (MAI) (1997). *Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail*. Québec, Gouvernement du Québec, 21 avril 1997, 15 pages et annexes.
- MOREL, Sylvie (2000). *Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France*, coll. « Le lien social ». Paris, Presses universitaires de France, 317 pages.
- MOTTET, Anne-Marie (2003). *Le Boulot Vers... 20 ans à meubler des vies*. Montréal, Boréal, 221 pages.
- OCDE (1999). *La mise en œuvre de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi : Évaluation des performances et des politiques*. Paris, Éd. OCDE, 202 pages.
- OUELLET, Francine et Marie-Christine SAINT-JACQUES (2000). « Les techniques d'échantillonnage ». *Méthodes de recherche en intervention sociale*, sous la dir. de Mayer *et al.*, Boucherville, Gaetan Morin éditeur, 71-90.
- PANET-RAYMOND, Jean, Céline BELLOT et Martin GOYETTE (2003). *Le développement de pratiques partenariales favorisant l'insertion socioprofessionnelle des jeunes. L'évaluation du projet Solidarité Jeunesse, Rapport présenté au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et au Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture*, 222 pages.

- PAYEUR, Christian (2001). « Formation, emploi et partenariat : le cas québécois en deux volets ». In *Vers de nouveaux modes de formation professionnelle ? Rôle des acteurs et des collaborateurs*, sous la dir. de D-Gabrielle Tremblay et Pierre Doray, coll. « Études d'économie politique ». Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 211-218.
- POUPART, Jean (1997). « L'entretien de type qualitatif : considérations épistémologiques, théoriques et méthodologiques ». In *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, sous la dir. de Poupart *et al.*, Boucherville, Gaetan Morin éditeur, 173-209.
- RENÉ, Jean-François et Lise GERVAIS (2001) « La dynamique partenariale : un état de la question », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 14, no.1. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 20-30.
- RENÉ, Jean-François, Martin GOYETTE, Céline BELLOT, Nicole DALLAIRE et Jean PANET-RAYMOND (2001). « L'insertion socioprofessionnelle des jeunes. Le prisme du partenariat comme catalyseur de la responsabilité ». In *Lien social et politiques-RIAC*, no 46, Montréal, Éditions Saint-Martin, 125-139.
- RONDOT, Sylvie (2004). Un véritable partenariat en employabilité est-il possible?, *Cahiers de l'ARUC-Économie sociale/UQAM*, no. T-01-2004, Montréal, janvier 2004, 125 pages.
- ROSANVALLON, Pierre (1995). *La nouvelle question sociale : repenser l'État-Providence*, Paris, Seuil, 223 pages.
- ROULLEAU-BERGER (1998). « Professionnels de l'insertion au contact des jeunes en situation précaire. De la coproduction à la discrimination des compétences ». In *Lien social et politiques-RIAC*, no 40, Montréal, Éditions Saint-Martin, 39-45.
- RQuODE (2002). *Les pratiques en employabilité. Typologie des pratiques des organismes membres du RQuODE*, s.l., 88 pages et annexes.
- RQuODE et RSSMO (2002). *Pour la reconnaissance des pratiques spécialisées des organismes d'employabilité dans un cadre de financement équitable et socialement responsable*, document de travail, 9 octobre 2002, 23 pages.
- SAINT-MARTIN, Denis (2001). « Guichet unique et reconfiguration des réseaux de politiques publiques : le cas d'Emploi-Québec ». In *Politique et Sociétés*, vol. 20, no 3-4, 117-139.
- SECRÉTARIAT À L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME (SACA) (2001). *Politique gouvernementale. L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*. Québec, Gouvernement du Québec, septembre 2001, 59 pages.
- SECRÉTARIAT À L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME (SACA) (2002). *État de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire. Édition 2001-2002*. Québec, Gouvernement du Québec, octobre 2002, 52 pages.

- SHIELDS, Geneviève et Catherine LANDRY-LARUE (2005). Sous la dir. de Vaillancourt *et al.* Monographie d'un organisme de développement de l'employabilité des personnes présentant une déficience intellectuelle. Service spécialisé de main-d'œuvre (SSMO) Action Main-d'œuvre, *Cahiers du LAREPPS-UQAM*, no. 05-03, février 2005, 55 pages.
- STOCKER, Gerry (1998). « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance ». In *Revue internationale des sciences sociales*, UNESCO, mars 1998, no. 155, 19-30.
- TREMBLAY, Daniel, Yao ASSOGBA et Jacques L. BOUCHER (2002). *Activation des politiques publiques et bien-être de la population. Une recension des écrits*, CRDC, Université du Québec en Outaouais, 120 pages.
- TREMBLAY, Diane-Gabrielle (2001). « Les jeunes face aux politiques d'emploi au Canada et au Québec », In *Les jeunes et l'emploi dans les villes d'Europe et d'Amérique du Nord*, sous la dir. de Laurence Roulleau-Berger et Madeleine Gauthier, Gémenos, Éditions de l'Aube, 143-153.
- VAILLANCOURT, Yves (2002). « Le modèle québécois de politiques sociales et ses interfaces avec l'union sociale canadienne », *Enjeux publics*, IRPP, vol. 3, no. 2, 44 pages.
- WHITE, Deena. (2001). « Maîtriser un mouvement, dompter une idéologie : l'État et le secteur communautaire au Québec ». In *Revue canadienne de recherche sur les politiques*, 34-45.
- WHITE, Deena et Maurice LÉVESQUE (2001). « Les paradoxes du développement de l'employabilité des personnes assistées sociales », In *Problèmes sociaux tome II: études de cas et interventions sociales*, sous la dir. de Henri Dorvil et Robert Mayer, coll. « Problèmes sociaux et interventions sociales ». Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 209-236.

