

Université de Montréal

**Les interventions communautaires d'activation au Québec et leurs déterminants :
orientations institutionnelles, appropriation et gouvernance.**

Par Mariana Sotelo Rico

Département de Sociologie, Faculté des Arts et des Sciences

Mémoire présenté au Département de Sociologie, Faculté des Arts et des Sciences,

en vue de l'obtention du grade de M. SC en Sociologie

Juillet, 2015

©, Mariana Sotelo Rico, 2015

Table des matières

Remerciements.....	v
Liste des tableaux.....	vi
Liste des figures	vi
Liste des abréviations	vii
Résumé.....	ix
Abstract.....	xi
Introduction et problématique.....	1
Chapitre 1. L'activation dans le monde et les particularités du système québécois	8
1.1 L'activation des populations appauvries au Québec et ailleurs	9
1.1.1 L'activation dans le domaine de l'emploi.....	9
1.1.2 L'activation dans le contexte de nouvelles formes de gouvernance	12
1.1.3 De l'assistance sociale à l'activation au Québec	13
1.2 Les structures de gouvernance et de mise en œuvre du système québécois	21
Chapitre 2. De la mise en œuvre des politiques.....	29
2.1 De la « <i>street-level bureaucracy</i> » et des décideurs	29
2.2 De la contrainte : l'apport des approches néo-institutionnalistes et les études sur les « <i>street-level bureaucrats</i> » dans le contexte de la NGP	36
2.3 Réflexions sur les approches de la mise en œuvre révisées.....	42
2.4 La mise en œuvre du système québécois : cadre conceptuel et analytique	44
2.4.1 Cadre conceptuel.....	45
2.4.2 Cadre analytique.....	48
Chapitre 3. La démarche méthodologique.....	52
3.1 Approche générale : l'ethnographie institutionnelle.....	52

3.2 Le plan de la recherche	54
3.3 Volet 1 : l'analyse des pratiques à la première ligne	55
3.3.1 La sélection des organismes communautaires en employabilité	56
3.3.2 La sélection des répondants dans les organismes	58
3.3.3 Le déroulement des entretiens	59
3.3.4 L'analyse des entretiens	61
3.4 Volet 2 : l'analyse des déterminants institutionnels.....	70
3.4.1 La sélection des documents	71
3.4.2 La constitution du corpus et l'analyse.....	74
3.5 Limites de la recherche et questions éthiques	76
Chapitre 4. Les pratiques d'activation des intervenants communautaires et leurs «explications»	79
4.1 Le travail quotidien des intervenants et leurs pratiques	80
4.1.1 D'abord, une approche dite « globale ».....	80
4.1.2 Le rapport d'alliance avec le client et le « travail à deux »	85
4.2 Pourquoi ces pratiques? Les repères et les cadres de référence des intervenants	91
4.2.1 L'identité et l'autonomie professionnelle	91
4.2.2 La culture organisationnelle	93
4.2.3 La représentation des agents d'E-Q : « ils ne sont pas équipés »	95
4.2.4 Une certaine marge de manœuvre pour développer les projets d'intervention à l'OCE.....	97
4.3 Rapports de pouvoir en jeu : influencer les décisions des agents des CLE.....	100
4.3.1 Stratégies face aux problèmes de recrutement et de référence des clients	101
4.3.2 Stratégies face au système de surveillance d'E-Q.....	104

4.3.3 La contestation du pouvoir décisionnel des agents d'E-Q	108
4.4 Discutable appropriation autonome de la politique d'activation dans la première ligne de services	111
Chapitre 5. Le cadre institutionnel orientant les interventions	115
5.1 Le discours politique : une intervention intégrée pour développer l'autonomie financière des personnes dans l'aide sociale, lutter contre la pauvreté et l'exclusion, et contribuer au développement du Québec.....	117
5.2 Le discours réglementant les interventions d'activation.....	120
5.2.1 Le rôle et les responsabilités des agents œuvrant dans les CLE	122
5.2.2 La place et le rôle des OCE : le cadre partenarial	124
5.2.3 Les règles normatives associées aux programmes et mesures d'E-Q.....	128
5.3 Convergence discursive entre le cadre institutionnel et la représentation des pratiques de la première ligne?.....	142
6. Conclusions : La gouvernance en réseau comme clé pour comprendre la convergence discursive entre les répondants des OCE et le cadre institutionnel.....	146
Références	154
ANNEXES	xi
ANNEXE A	xii
Lettre de sollicitation des entretiens aux coordinateurs des OCE.....	xii
(Envoyée par courriel).....	xii
ANNEXE B	xiv
Lettre de sollicitation des entretiens aux intervenants communautaires.....	xiv
ANNEXE C	xv
Portrait des cas d'intervention choisis par les intervenants pour en parler en entretien	xv
ANNEXE D	xx

COMPLÉMENT MÉTHODOLOGIQUE: Les programmes et services auxquels participent les prestataires de l'AFDR dont les dossiers formaient la base des entretiens auprès des intervenants en OCE.....	xx
ANNEXE E.....	xxvii
Guide d'entrevue	xxvii
Intervenants communautaires.....	xxvii
ANNEXE F.....	xxxiv
Guide d'entrevue	xxxiv
Coordonnateurs communautaires.....	xxxiv
ANNEXE G : Formulaires de consentement éclairé de la recherche.....	xxxviii
ANNEXE H : Certificat d'éthique de la recherche.....	xliv

Remerciements

Merci à Deena White, ma directrice, pour son support indéfectible tout au long de mon parcours à la maîtrise. Elle a été une source d'inspiration constante pour ma recherche et elle m'a toujours poussée à aller plus loin et au-delà.

Merci aux amis de Montréal et de Montevideo qui m'ont soutenue pendant ce long voyage.

Merci à mes parents et mes sœurs d'être là.

Merci à Lise Renaud pour sa générosité.

Liste des tableaux

Tableau I	Liste des organismes communautaires sélectionnés.....	p. 58
Tableau II	Grille d'analyse des entretiens avec les intervenants communautaires...	p. 67
Tableau III	Documents institutionnels collectés.....	p. 73
Tableau IV	Grille d'analyse documentaire.....	p. 75
Tableau V	Références aux documents institutionnels portant le discours politique.....	p. 118
Tableau VI	Références aux documents institutionnels portant le discours de coordination.....	p. 121

Liste des figures

Figure 1	Structure de gouvernance du système d'activation québécois	p. 22
-----------------	--	-------

Liste des abréviations

ADFR - Aide financière de dernier recours

CLE - Centre local d'emploi

CPMT - Commission des partenaires du marché du travail

E-Q - Emploi-Québec

EI - Ethnographie institutionnelle

ID - Institutionnalisme discursif

OCE - Organismes communautaires œuvrant en employabilité

OCDE - Organisation de Coopération et de Développement Économiques

PAAS - Programme d'aide et d'accompagnement social

PPE - Programme de préparation à l'emploi

PRP - Protocole de reconnaissance et partenariat entre Emploi-Québec et les organismes œuvrant en employabilité, 2006

LVLPE - Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (loi 112 du 2002)

LAPF - Loi d'aide aux personnes et aux familles (loi 57 du 2005)

MESS - Ministère de l'Emploi et la Solidarité sociale

MFOR - Mesure de formation de la main d'œuvre

MMSRFP - Ministère de la Main d'œuvre, de la Sécurité du Revenu et de la Formation Professionnelle

NGP - Nouvelle gestion publique

SAE – Services d'aide à l'emploi

Résumé

Cette recherche exploratoire a pour objet d'étude la mise en œuvre des interventions d'activation pour l'emploi auprès des prestataires de l'assistance sociale en situation de grande vulnérabilité au Québec. Elle cherche à décrire les pratiques mises en œuvre par des intervenants de la première ligne (« *street-level* ») au sein des organismes communautaires œuvrant en employabilité, dans le cadre des mesures et programmes de l'agence Emploi-Québec, dans un contexte de contractualisation et partenariat entre le gouvernement et le secteur à but non lucratif.

Le mémoire cherche à identifier les processus qui peuvent influencer les pratiques de la première ligne de services lors de l'interaction avec les destinataires du système intégré d'aide financière de dernier recours et d'aide à l'emploi, de même qu'à comprendre les rapports de force en présence lors de la mise en œuvre des interventions. L'on veut répondre aux deux questions suivantes : Quel est le poids relatif du cadre institutionnel du système d'activation et du pouvoir discrétionnaire des intervenants de la première ligne travaillant directement avec les prestataires les plus vulnérables, au sein des organismes communautaires en employabilité? Plus précisément, comment ces deux types de processus interagissent-ils entre eux, pour produire la politique telle que mise en œuvre?

On se base sur des approches théoriques sur la mise en œuvre des politiques inspirées des perspectives de « *street level bureaucracy* » (Lipsky, 1971, 1980; Smith et Lipsky, 1993 ; Hupe & Hill, 2007 ; Brodtkin, 2007, 2011, 2012, 2015; Rice, 2012), du néo-institutionnalisme discursif (Schmidt, 2008, 2010) et de l'Ethnographie institutionnelle (Smith, 1999, 2006; Campbell & Gregor, 2008). On considère que la mise en œuvre de la politique d'activation entraîne non seulement une « appropriation » du cadre institutionnel et systémique par les intervenants de première ligne, mais aussi une co-construction de la politique dans un contexte de gouvernance spécifique.

La stratégie de recherche est qualitative et s'inspire de l'approche de l'ethnographie institutionnelle en sociologie, qui propose une méthodologie pour retracer les effets des institutions sur les travailleurs dans leur vie quotidienne (Smith, 2005, 1999, 1987; Campbell and Gregor, 2008). Elle comprend : i) des entretiens avec des intervenants communautaires qui fournissent des services d'aide et d'accompagnement pour l'intégration en emploi portant sur certains dossiers de prestataires du système; ii) des entretiens avec des coordinatrices d'organismes communautaires œuvrant en employabilité, et iii) une collecte et une analyse de la documentation institutionnelle et du cadre de réglementation pour la mise en œuvre du système d'activation. L'analyse aborde le discours institutionnel d'une part et, d'autre part, le discours des répondants du secteur communautaire en employabilité concernant leurs interventions auprès des prestataires dans le cadre des programmes et mesures d'E-Q, et leurs « explications » des pratiques quotidiennes.

Mots clés : activation, mise en œuvre, « *street-level bureaucracy* », néo-institutionnalisme, institutionnalisme discursif, gouvernance, Emploi- Québec.

Abstract

This exploratory research analyzes the implementation of activation interventions for employment aimed at helping the recipients of social assistance in situation of extreme vulnerability in the province of Québec. It seeks to describe the practices implemented by frontline (“street-level”) workers within the community organizations specialized in employment, as part of Emploi-Québec’s programs and measures, in a global context of contractualization and partnership between the Quebec government and the non-profit sector.

This master’s thesis seeks to identify the processes that can influence the practice of street-level services through their interaction with the recipients of the integrated last-resort financial assistance and employment services system. It also investigates the power relations at play during the interventions. We want to answer the two following questions: what are the respective strengths of the Quebec’s institutional activation system framework on the one hand, and of the discretionary power of community caseworkers working with the greatly vulnerable persons on the other? More precisely, how do these two dynamics interact with each other in order to implement the activation policies?

In order to do so, our analysis is based on theoretical approaches concerned with policy implementation as analyzed by the researches on “street-level bureaucracy” (Lipsky, 1971, 1980; Smith and Lipsky, 1993 ; Hupe & Hill, 2007 ; Brodtkin, 2007, 2011, 2012, 2015; Rice, 2012), on discursive neo-institutionalism (Schmidt, 2008, 2010), and on institutional ethnography (Smith, 1999, 2006 ; Campbell and Gregor, 2008). We consider that the implementation of activation policies may result in both an appropriation of the institutional and systemic frameworks by the frontline community stakeholders and a co-construction of the policy within a specific governance context.

This qualitative research strategy is based on the sociological approach of institutional ethnography, which puts forward a methodology that outlines the effects of institutions on

the workers in their everyday life (Smith, 2005, 1999, 1987; Campbell et Gregor, 2008). This research comprises: i) interviews with community caseworkers who provide help and support services for employment integration to some specific recipients; ii) interviews with community coordinators working in employability; iii) collection and analysis of institutional documentation and of the regulatory framework for the implementation of the activation system.

The analysis addresses both the institutional discourse and the discourse of the community caseworkers about their employability interventions and their daily practices regarding Emploi-Québec's programs and measures.

Keywords: activation, implementation, street-level bureaucracy, neo-institutionalism, discursive institutionalism, governance, Emploi- Québec.

Introduction et problématique

Ce mémoire traite de la problématique de la mise en œuvre de politiques sociales en général, et plus particulièrement des politiques d'activation pour l'emploi.

Concrètement, cette recherche exploratoire a pour objet d'étude le processus de mise en œuvre des interventions d'activation pour l'emploi auprès des prestataires d'aide sociale en situation de grande vulnérabilité¹ au Québec. Elle cherche à illustrer les pratiques des intervenants au sein des organismes communautaires œuvrant en employabilité (OCE) dans le cadre de mesures et programmes d'Emploi-Québec (E-Q), dans un contexte de gouvernance à distance et de partenariat entre le gouvernement et le secteur à but non lucratif. Dans ce contexte de gouvernance, comment s'implantent les politiques et programmes et quels sont les principaux déterminants des pratiques d'intervention et des rapports de pouvoir qui y interviennent?

Elle s'inscrit dans une recherche plus large développée au Département de sociologie de l'Université de Montréal, menée par Mme Deena White, dans le cadre d'une action concertée soutenue par le Ministère de la Santé et des Services sociaux et le Fonds de recherche du Québec – Société et culture (FQRSC)², à laquelle l'auteure a collaboré pendant les années 2009 et 2010.

¹ Les personnes récipiendaires de l'assistance sociale sont vulnérables en raison de leur situation financière et de leur désintégration du monde du travail. Mais, en plus, on trouve au sein de cette population des personnes en situation de grande vulnérabilité à risque d'exclusion sociale, qui, au-delà des privations antérieures, peuvent être confrontées à un cumul de situations telles que ruptures familiales, problèmes de santé physique et mentale chroniques ou sévères, problèmes psychosociaux, affaiblissement des réseaux, problèmes de logement, enfants à charge, difficultés d'insertion à cause d'une langue étrangère entre autres.

² La recherche en question s'intitule: « Vers une politique saine d'activation: l'impact potentiel sur la santé et bien-être des prestataires d'aide sociale de l'intégration des services de sécurité de revenu et d'emploi ». Il contribue à l'exploration des mécanismes par lesquels les politiques d'activation produisent des effets de santé

Au Québec comme ailleurs, jusqu'aux années 1990, la population prestataire de l'assistance sociale était considérée inactive, voire en dehors du marché du travail ou encore à l'abri du marché. Mais, depuis les années quatre-vingt-dix (et même un peu avant au Québec avec un programme pour les jeunes en 1984), le gouvernement a commencé à «activer» et orienter ces personnes vers l'insertion sur le marché du travail et à les préparer pour cette insertion, ce qui explique l'introduction de programmes et mesures d'aide à l'emploi et employabilité. Cela s'inscrit dans la tendance d'activation observée parmi les pays de l'OCDE, où les politiques dites «actives» ont gagné du terrain à la place des politiques dites «passives», instaurant l'idée de «mettre en mouvement les populations» et de réduire le nombre de personnes prestataires de l'aide sociale. Derrière ces politiques «actives», ressort l'idée d'amélioration de la situation de pauvreté des personnes par l'insertion en emploi et l'augmentation de revenus afférents, ainsi que la contribution au développement économique des pays.

Ces politiques d'activation de populations se sont développées dans le contexte de la Nouvelle Gestion Publique (*New Public Management*). Selon Merrien (1999), ce modèle s'est imposé au début des années 1990 avec la mise en place de diverses réformes d'inspiration néolibérale dans des pays forts différents (tels que la Grande-Bretagne, les États-Unis, la France, l'Allemagne, la Suède, la Nouvelle-Zélande, le Danemark, entre autres) ayant comme point commun d'introduire des marchés ou quasi-marchés au sein des institutions de l'État providence de manière à renforcer l'efficacité et réduire les dépenses publiques. Dans ce cadre, Merrien distingue trois variantes des réformes : des politiques «dures» de

et de bien-être sur les prestataires d'aide sociale, que ces derniers finissent par intégrer le marché du travail ou pas (Rapport de recherche, White et collaborateurs, 2011). Un aperçu des résultats de ce mémoire se trouve dans l'annexe II du rapport de recherche en question, intitulé «La relation d'aide dans les services d'activation pour les prestataires d'aide sociale au Québec» élaboré par Sotelo Rico et White. Disponible sur le site:

http://www.frgsc.gouv.qc.ca/fr/parteneriat/rapports-de-recherche?field=0&researcher_name=white&year=2011&institution=0&partner=0&proposition=0&submit=Rechercher

privatisation de l'État providence, des politiques « modérées » de limitation des dépenses publiques et des politiques de « quasi-contractualisation » qui caractérisent la Nouvelle Gestion Publique (NGP). Dans ce dernier cas, à son égard, il s'agit moins de démanteler l'État providence que d'introduire des principes de marché dans la gestion des services et des institutions. Cette perspective accorde une importance majeure aux résultats au lieu du processus; elle confie les services de l'État providence à des organismes décentralisés sous contrat tout en renforçant le contrôle sur les résultats et sur le budget. Dorénavant, il s'agit de privilégier l'autonomie d'exécution, l'efficacité, l'efficience, l'évaluation et la reddition de comptes. Ainsi, le concept de « gouverner avec suffisamment de recul » (*steering at a distance* – Rhodes, 2002) sert de principe directeur du modèle en question³. Plus récemment, Van Berkel (2010) soutient, par rapport aux services d'activation, que l'accent est surtout mis sur « la performance » des organismes fournisseurs de services (par exemple le nombre de personnes placées en emploi) et détermine le financement des organismes (qui sont de plus en plus privés) et même le salaire des intervenants.

Au sein du premier chapitre de ce mémoire, nous allons voir que le système d'activation québécois s'est développé en suivant les tendances les plus fortes observées dans les pays occidentaux depuis les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix : l'accent est mis sur l'employabilité en tant que caractéristique des individus, susceptibles d'être « mis en action » à l'aide d'un ensemble d'interventions, d'incitatifs et de désincitatifs; l'intégration des politiques d'aide financière de dernier recours (AFDR) et de lutte contre la pauvreté, d'une part, et d'autre part, des politiques d'emploi. Il s'agit de l'adoption de réformes administratives s'insérant dans l'approche de la NGP où un rôle gouvernemental de régulation à distance des services publics est préconisé pour des services qui sont dorénavant produits par des « ressources externes », privées ou communautaires, et administrés à travers des rapports contractuels.

Cependant, le cas québécois se distingue nettement des tendances observées dans presque tous les pays de l'OCDE. Premièrement, il est aujourd'hui à l'avant-garde des systèmes en se dotant de structures et de services d'AFDR et d'aide à l'emploi intégrés, allant du ministère responsable jusqu'aux centres locaux de services en passant par une seule agence responsable à la fois de la mise en œuvre des politiques d'emploi et de celles de l'AFDR et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les services intégrés d'E-Q sont offerts aux travailleurs, chômeurs, assistés sociaux et personnes souffrant d'incapacités, selon leurs besoins spécifiques. Néanmoins, contrairement à d'autres systèmes intégrés, le Québec a abandonné le recours aux sanctions financières pour « motiver » la participation des personnes aux mesures d'employabilité. Toute participation à ces mesures se fait sur une base volontaire, soutenue par une allocation aux frais de participation (transport, etc.) et d'autres services pertinents, tels la garde des enfants (White et coll., 2011).

Deuxièmement, si le Québec a adopté un système qui sépare la production et la régulation des services d'employabilité, contrairement à d'autres systèmes, il se tourne massivement vers les organismes communautaires plutôt que les entreprises privées pour fournir les services, surtout ceux visant les prestataires d'aide sociale les plus éloignés du marché du travail⁴. Par ailleurs, ces organismes ne sont pas soumis à un système de concurrence pour l'obtention des contrats de service. Le modèle adopté est plutôt celui d'un partenariat, soutenu par des règles de gouvernance co-construites, attestées dans des documents institutionnels issus des collaborations tels le *Protocole de reconnaissance et de partenariat entre E-Q et les organisations communautaires œuvrant en employabilité* (2006) et le *Guide opérationnel pour la reddition de comptes des ressources externes à E-Q* (2005). En principe, l'autonomie des organismes est respectée, les ententes de services laissent la place à la

⁴ Notons, par exemple, que l'Angleterre a instauré un modèle mixte communautaire privé alors qu'en Australie le modèle est nettement privatisé (White, 2013). Dans le cas du modèle communautaire, il s'agit d'organismes locaux à but non lucratif, dits d'action communautaire, généralement de petite taille, entretenant des liens étroits avec la communauté et bénéficiant d'une gestion autonome par rapport à l'État.

négociation locale et, selon l'expérience, les organismes peuvent compter, sauf exception, sur le renouvellement annuel des ententes.

Par ailleurs, le fait d'avoir recours aux organismes communautaires en employabilité (OCE) devient fort intéressant du point de vue de l'impact potentiel des interventions sur le bien-être de la population particulièrement vulnérable. Selon leur mission, ces organismes visent à intervenir en employabilité et à contribuer à l'autonomie financière et au développement des personnes, d'une manière « globale » et « au-delà de l'emploi ». Mais il est important de souligner qu'ils opèrent en adhérant à des valeurs de solidarité, de justice et d'équité, et non uniquement aux principes d'efficacité et du profit comme les entreprises. De même, les OCE au Québec ont traditionnellement montré une préoccupation pour le développement social et demeurent fort engagés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (White et coll., 2011, annexe ii; White, 2012) qui est, d'ailleurs, un des buts du système intégré québécois.

Notons que les OCE pour la plupart ne connaissent pas de surcharges de clientèle. Dans les ententes qu'ils passent avec les CLE, ils doivent indiquer le nombre de clients qu'ils peuvent desservir et c'est aux CLE de référer des clients. Au cours des années 1980 et 1990, dans un contexte de taux de chômage élevés au Québec (entre 10% et 15%), il y a eu des temps d'attente importants pour les prestataires de l'AFDR avant de pouvoir accéder aux services d'employabilité offerts par les OCE (White, McAll et coll., 1996). Pendant l'attente, ils étaient classés comme « disponibles » mais non « participants » et leur prestation financière était moindre. En revanche, le nombre d'OCE a grandement crû depuis et, dès les années 2000, le taux de chômage a sensiblement baissé (en moyenne 7.7% depuis 2010). Les OCE éprouvent parfois des difficultés à accueillir un nombre suffisant de références des CLE pour atteindre leur cible (White et coll., 2008). Certains ont obtenu le droit de mettre en œuvre leurs propres stratégies de recrutement de clients, déjà prestataires de l'AFDR, qui ensuite doivent obtenir la permission d'un agent du CLE avant de pouvoir s'inscrire à un programme mis en œuvre par l'OCE. Par ailleurs, les agents des CLE sont contraints de limiter le plus possible le

nombre de prestataires d'AFDR qu'ils réfèrent à des services spécialisés offerts par les OCE, en leur laissant le temps de chercher eux-mêmes un emploi ou en les plaçant directement en emploi. Pour toutes ces raisons, généralement, la surcharge n'est pas un problème pour les intervenants œuvrant dans les OCE (White, D., McAll, C. et collaborateurs, 1996).

Afin d'explorer notre problématique portant sur la mise en œuvre des politiques d'activation et la façon dont elles sont implantées dans la première ligne de services, dans le cadre de ce mémoire, nous voulons répondre à la question suivante : *En quoi consistent les interventions d'activation développées par les intervenants communautaires dans le cadre des mesures et programmes d'E-Q et quels sont leurs déterminants fondamentaux?*

En outre, *quel est le poids relatif du cadre institutionnel du système d'activation sur les pratiques quotidiennes d'intervention, et quel est le poids du pouvoir discrétionnaire et la marge de manœuvre des intervenants travaillant directement avec les prestataires les plus vulnérables, au sein des organismes communautaires en employabilité?*

Plus précisément, *comment ces deux types de processus interagissent-ils entre eux dans un contexte de nouvelles formes de gouvernance, telles que la contractualisation et le partenariat entre le gouvernement et le secteur à but non lucratif, pour produire la politique telle que mise en œuvre?*

Pour répondre à nos questions de recherche, nous allons d'abord traiter plus en détail le contexte dans lequel les actions d'E-Q et des OCE pour l'employabilité des prestataires d'assistance vulnérables ont émergé et se déroulent au Québec, pour ensuite présenter plus en profondeur notre cadre d'analyse et hypothèses et la méthodologie de recherche qui en découle. Nos hypothèses, fondées sur des théories de la mise en œuvre des politiques, présument d'un côté que les pratiques quotidiennes des intervenants dépendent des orientations institutionnelles (idée inspirée des approches institutionnalistes), mais de l'autre côté, suggèrent aussi qu'elles dépendent fondamentalement de l'appropriation de la politique par les intervenants agissant en première ligne de services, lesquels développent un

pouvoir discrétionnaire et des stratégies discursives lors des interventions (cette idée est inspirée des approches « *bottom up* » et la littérature portant sur la « *street- level bureaucracy* »).

Par la suite, nous présenterons les résultats de l'étude, nous penchant d'abord (tel que préconisé par notre approche analytique) sur les représentations et pratiques au sein des OCE que mettent en œuvre les programmes et mesures d'E-Q et, en deuxième lieu, sur les conditions institutionnelles et le cadre de réglementation pour la mise en œuvre de ces mêmes interventions. Plus précisément, nous allons analyser les discours des responsables des organismes et leurs intervenants portant sur les pratiques dans des cas concrets d'intervention, et nous allons comparer les déterminants des pratiques qui émergent dans ces discours avec ceux qui constituent le cadre institutionnel de la politique d'activation (cadre normatif et discursif) incarné par la documentation institutionnelle.

Notre objectif est de dévoiler dans quelle mesure le travail des intervenants en employabilité auprès des prestataires du système est contraint et façonné par le discours, les normes, les objectifs et les règles du jeu institutionnels, et dans quelle mesure il est influencé par l'autonomie professionnelle des intervenants, leur pouvoir discrétionnaire et la culture organisationnelle. Nous chercherons également à comprendre les influences et les rapports entre « le sommet » décisionnel et « la base » dans un contexte spécifique de gouvernance : la contractualisation et le partenariat avec le secteur communautaire.

Chapitre 1. L'activation dans le monde et les particularités du système québécois

Les politiques d'activation pour l'emploi se développent partout dans le monde occidental depuis les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix et leur efficacité semble dépendre de plusieurs facteurs difficiles à évaluer. Par exemple, les outils et les instruments des politiques, le type de programmes, les acteurs impliqués et le contexte politique, économique, social et culturel dans lequel ceux-ci agissent sont tous des facteurs importants. Mais l'efficacité au final semble dépendre des processus de gouvernance des actions entreprises par les intervenants en première ligne, là où le système et la clientèle visée se rencontrent. C'est cette dernière question qui nous préoccupe dans ce mémoire.

Ce mémoire explore cette question dans le cadre de la politique d'activation des personnes assistées socialement et spécialement vulnérables au Québec. Le cas québécois est particulièrement pertinent parce que le système d'activation a été introduit très tôt, vers la moitié des années 1980, et parce qu'il se distingue de tout autre système (documenté) dans le monde de plusieurs façons.

Dans ce chapitre, nous allons d'abord présenter l'essor et la nature des politiques d'activation dans le monde occidental. Ensuite, nous retracerons l'évolution du système québécois d'activation des populations appauvries et leurs éléments distinctifs, dont la structure de gouvernance et l'organisation actuelle du système. Ainsi, nous décrirons les divers acteurs engagés à la formulation et à la mise en œuvre de la politique. Ceci nous amènera à faire ressortir la complexité des liens d'influence allant « du haut vers le bas » et « du bas vers le haut » dans le fonctionnement du système.

1.1 L'activation des populations appauvries au Québec et ailleurs

Cette section vise à répondre aux questions suivantes : De quoi parlons-nous quand nous parlons d'activation? À quel moment et dans quelles circonstances est-ce que les idées d'activation et d'employabilité ont gagné du terrain en occident? Comment est-ce que le Québec est arrivé à adopter ce type de politiques et comment est-ce que le système a évolué?

Nous allons ainsi conceptualiser le phénomène puis décrire l'origine et les bouleversements du système d'assistance sociale québécois, pour ensuite exposer la manière dont il est devenu, progressivement, un système fort intégré d'aide financière de dernier recours (AFDR) et d'aide à l'emploi.

1.1.1 L'activation dans le domaine de l'emploi

Au cours des trois dernières décennies, dans un contexte de transformation des États providences tel que nous les avons connus jusqu'aux années quatre-vingt, plusieurs pays de l'Organisation de Coopération et Développement Économiques (OCDE) ont introduit une série de politiques sociales dites « actives » au-delà de politiques dites « passives » (OCDE, 1995). Les prestations « passives », qui consistent en des transferts d'argent sans rien demander en retour, ont cédé la place à des politiques intégrant des prestations et des incitations diverses à l'insertion en emploi, au retour aux études, ou à d'autres activités visant à augmenter l'autonomie économique des personnes et leur niveau de participation à la société. Développer l'autonomie individuelle devient le but de l'intervention et l'État vient fournir aux personnes les outils leur permettant de se venir en aide elles-mêmes.

Cette tendance est connue sous le nom d'« activation ». Cela sera compris comme l'introduction d'un lien de plus en plus étroit entre la sécurité de revenu d'une part, et d'autre part la participation au marché du travail et aux mesures d'employabilité (Barbier et Ludwig-Meyerhofer, 2004). L'employabilité désigne le fait que les compétences d'une personne donnée soient plus ou moins en adéquation avec les besoins supposés du marché

du travail (Dufour, Boismenu et Noël, 2003). Selon Angers (2011), le but de l'activation est ostensiblement celui d'augmenter la taux de participation au marché du travail et, sur le plan individuel, d'améliorer les possibilités ou l'espérance d'insertion en aidant les chômeurs de longue durée à surmonter plusieurs barrières à l'emploi.

Dans cette lignée, certains analystes vont remarquer que la restructuration des États providences comporte un virage des politiques sociales vers le paradigme « d'investissement social » (Saint-Martin, 2000; Dufour et Morrison, 2005). L'État s'occupe moins d'offrir une protection face aux risques sociaux tels que la pauvreté, le chômage ou l'incapacité, il vise plutôt à investir dans les capacités des personnes, dans l'attente d'un « rendement » social et économique (Dufour et Jenson, 2003).

L'activation s'avère une composante centrale du principe « d'investissement social », lequel vise à « offrir » aux individus les moyens nécessaires pour améliorer leur capital humain et leurs compétences. L'objectif est de les rendre, ou de les maintenir, responsables de leur sécurité financière et de limiter leur besoin d'un filet social (Saint-Martin, 2000). Les politiques dorénavant « actives » demandent aux prestataires du système certaines actions et contreparties, par exemple participer à des programmes de formation, ou accomplir des activités de recherche d'emploi ou de préparation à l'emploi. Ainsi, l'idée de « bénéficiaires » de politiques a perdu sa place et a émergé l'idée de « prestataires » de politiques et programmes, ou encore de « participants » et « non participants » aux mesures et services d'activation.

Dans ce contexte, selon certains analystes (Walters, 1997; Barbier et Ludvig-Meyerhofer, 2004; Jensen et Saint-Martin, 2006), nous serions dans une « société active » qui aurait remplacé la « société de providence ou de bien-être » (*welfare society*) en suivant des idées et des politiques sociales introduites par l'OCDE depuis les années quatre-vingt. Cette activation socioprofessionnelle sera considérée comme le meilleur ou le seul moyen visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Au lieu de différencier travailleurs et non-travailleurs et d'octroyer des bénéfices en fonction de cette distinction, tel que pratiqué dans

la société de providence (*welfare*), le concept de « société active » renvoie à l'idée de fournir de la protection en même temps qu'intégrer tout le monde à l'emploi. La participation au marché du travail devient alors une valeur presque sacrée, le travail payant devenant la norme, la valeur primordiale, orientant nos comportements. Les chômeurs, les bénéficiaires de l'assurance chômage, seront encouragés à participer aux mesures d'activation, mais dans cette foulée, la politique de protection et les principes d'intervention concernant les personnes prestataires de l'assistance sociale quant à eux changeront. Les politiques «actives» vont encourager et inciter, sinon exiger, la participation des bénéficiaires de l'AFDR aux mesures d'activation, visant leur intégration socioprofessionnelle et sociale. L'aide de l'État envers la population appauvrie et sans emploi sera dorénavant une « aide au conditionnel » (Dufour, Boismenu et Noël, 2003).

Cependant, certains analystes soutiennent que la « société active » ne représente pas une nouvelle société venant se substituer à la « société de bien-être ou de providence ». Elle ne serait qu'une tendance, observée dans plusieurs régimes, qui militent pour l'activation et l'autonomie des individus (*self-reliance*), refaçonnant ainsi les politiques sociales de l'État-providence. L'activation serait mise en pratique de différentes manières, suivant des conditions contextuelles et des arrangements institutionnels différents d'un pays à l'autre. Cela expliquerait les diverses caractéristiques des processus d'implémentation ainsi que les divers effets en termes d'intégration au marché du travail. Ainsi, l'activation serait considérée dans un cadre plus large pour reformuler ou restructurer les systèmes de providence ou de bien-être, prenant différentes formes et mêlant divers types de politiques, selon les arrangements nationaux et institutionnels spécifiques (Larsen, 2005).

1.1.2 L'activation dans le contexte de nouvelles formes de gouvernance

Les politiques d'activation développées dans le contexte de la Nouvelle Gestion Publique⁵ ont été mise en place selon différentes formes de gouvernance. Cette dernière est définie comme « l'art complexe de piloter des organismes, institutions et systèmes multiples qui sont à la fois autonomes les uns des autres sur le plan opérationnel et liés structurellement les uns aux autres à travers des formes diverses d'interdépendance réciproque » (Jessop, 1997 :111). Dans la même lignée, avec Stocker (1998), on voit que le concept de gouvernance entraîne le développement de styles du gouvernement dans lesquels les limites entre le secteur public et le secteur privé deviennent diffuses, puis supposent l'existence des réseaux ou *networks* (Rhodes, 1997, 2002) et des systèmes de négociation où des acteurs publics relevant de différents niveaux coopèrent avec des acteurs privés dans l'exécution et la production de politiques (ministères, agences, entreprises, organismes à but non lucratif, etc.). Il est reconnu qu'une variété d'organisations sont impliquées dans le processus de mise en œuvre, et ce, non seulement au sein de la hiérarchie gouvernementale, mais également au sein de divers sous-systèmes autonomes, chacun fonctionnant selon leur propre logique. Essentiellement, cette logique présuppose, théoriquement, un modèle interactif, donc une interdépendance, voire une réciprocité entre le va-et-vient d'en haut et d'en bas dans le développement et la mise en œuvre des politiques. Ainsi, selon Stoker (1998), la gouvernance repose sur des mécanismes autres que le recours à l'autorité et les sanctions du gouvernement. Les organisations sont dépendantes les unes des autres pour atteindre leurs

⁵ Selon Merrien (1999), bien que dans la pratique l'application de la NGP diffère d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre, il existe un ensemble de postulats dont: ce modèle impose la distinction du rôle du fournisseur de celui du décideur. Les pouvoirs politiques doivent se limiter à fixer les grands objectifs à atteindre. Ils laissent une plus grande marge de manœuvre au niveau des institutions. De plus, l'administration doit être décentralisée. On doit chercher à remplacer les services par des agences fonctionnelles autonomes. Les services se spécialisent dans l'octroi de prestations demandées au moindre coût; les procédures contractuelles ou semi-contractuelles doivent remplacer les procédures hiérarchisées à la fois entre les directions centrales et les agences et entre les unités des agences autonomes; les agences publiques ou privées peuvent et doivent rivaliser pour obtenir des commandes du pouvoir politique ou de l'administration centrale; les agences sont responsables face à leurs clients (les usagers de services), mais aussi face à leurs financeurs publics (*accountability*), elles sont évaluées en permanence à l'aide des indicateurs de performance.

propres buts. Les résultats de travail dans l'ensemble ne sont donc pas uniquement déterminés par les ressources, mais aussi par les règles du jeu et le contexte dans lequel la collaboration a lieu. Donc, la capacité de réaliser des actions ne réside pas dans le pouvoir du gouvernement pour commander ou pour utiliser son autorité, plutôt dans l'utilisation de nouvelles techniques pour diriger et pour guider de la part du gouvernement.

1.1.3 De l'assistance sociale à l'activation au Québec

Avec les vagues d'activation observées dans le contexte international, le Québec a aussi adopté la stratégie d'activation des personnes dans l'aide sociale privilégiée dans les pays de l'OCDE. Depuis la publication en 1984 d'un Livre blanc sur la fiscalité par le ministre des finances, Jacques Parizeau (Ministère des finances, 1984), le gouvernement du Québec soutient l'introduction de politiques actives d'emploi afin de favoriser l'autonomie financière des individus et de réduire le taux de dépendance à l'aide publique, tout en contribuant au développement économique de la nation.

Dans cette section, nous allons jeter un regard sur le passage d'un système d'assistance sociale pour les personnes en situation de pauvreté et exclues du marché du travail, vers un système intégré d'AFDR et d'aide et d'accompagnement à l'insertion en emploi. Nous pensons que les conditions de gouvernance du champ d'activation au Québec peuvent influencer la mise en pratique des interventions fournies par les OCE.

Les origines du système québécois d'assistance sociale, et plus concrètement de la prestation d'AFDR à caractère universel, remontent à l'année 1969, lors de l'adoption de la *Loi d'aide sociale*. Donc, ce n'est qu'à la fin des années soixante que le gouvernement québécois arrive à la reconnaissance de l'aide sociale comme un droit auquel tout individu dans le besoin peut avoir recours⁶, mettant sur place un programme d'assistance sociale à vocation universelle et

⁶ Basé sur le principe que l'aide accordée tient compte du déficit existant entre les ressources dont dispose effectivement une personne et celles dont elle devrait normalement disposer pour satisfaire ses besoins de base.

de financement entièrement provincial (Villeneuve, 1996).⁷ À l'époque, la prestation relevait du Ministère des Affaires sociales.⁸

Par contraste, aujourd'hui, la prestation d'AFDR offerte à la population vivant dans la grande pauvreté est comprise à l'intérieur d'un système de services intégrés de sécurité de revenu et de services publics d'emploi. Ce système s'avère le produit de plusieurs transformations institutionnelles et de bouleversements, à travers lesquels l'idée d'activation et le principe de responsabilité individuelle face aux risques ont gagné du terrain de manière progressive.

Les années quatre-vingt marquent un premier virage important en matière de conception de l'assistance sociale et d'intervention du gouvernement auprès de la population financièrement démunie. Selon une étude de Villeneuve (1995), pendant cette décennie, le discours des années soixante sur la responsabilité sociale appartenant à un État social interventionniste, serait remplacé par un discours fort différent d'orientation libérale. Dans un contexte de récession économique, de perte d'emploi et d'augmentation et du prolongement du chômage, la responsabilité individuelle, l'amélioration du capital humain et

⁷ Selon Villeneuve (1995), cet événement charnière, amené par un État de caractère interventionniste dans l'économie, la santé, l'éducation et la sécurité sociale (*Welfare State*), est le parachèvement d'un processus de luttes et d'importantes revendications d'inspiration providentialiste qui ont gagné du terrain au sein de la société québécoise au cours des années soixante, prônant l'idée de gestion et responsabilité collective du risque social, au lieu de solutions individuelles.

⁸ Il est à noter que, jusqu'à ce moment-là et depuis 1921, lors de l'adoption de la *Loi canadienne sur l'assistance publique* de financement fédéral, provincial et municipal, l'assistance sociale au Québec ne visait que certains groupes de personnes. L'AFDR n'était donnée qu'aux personnes indigentes, définies par la loi en question comme des personnes soignées, gardées, hospitalisées et assistées à l'intérieur des murs d'une institution. Jusqu'à ce moment-là, l'obligation de donner du soutien aux dépendants (enfants, malades, personnes âgées) relevait de la responsabilité familiale et dans les cas de personnes sans famille, ils dépendaient de la charité publique fournie par l'Église ou les communautés religieuses ou ethniques. Postérieurement, en 1937, la prestation sera élargie aux femmes démunies, mais pas à toutes les femmes dans le besoin, seulement aux femmes dont les maris sont morts ou invalides, considérées par l'État provincial comme des mères « nécessiteuses » (Villeneuve, 1995).

les mesures de réintégration au travail deviennent les mécanismes primordiaux visant à améliorer le bien-être des personnes et à les sortir de la pauvreté.

Ainsi, les premiers antécédents québécois en matière d'AFDR et de mesures d'employabilité commencent avec de la création du Ministère du Travail, de la Main d'Œuvre et de la Sécurité du Revenu (MMSR) en 1982, alors que l'assistance sociale sera administrativement fusionnée avec les services d'emploi au sein d'un même ministère. L'assistance sociale sera toujours fournie à toute personne appauvrie, quelle que soit la cause de son indigence, et n'ayant pas droit à l'assurance chômage. Selon Saint Martin (2001), la fusion de 1982 refléterait la volonté d'arrimer le soutien au revenu des plus démunis à des mesures visant l'intégration à l'emploi des personnes aptes au travail.

En 1984, le gouvernement péquiste met en scène les premières mesures d'activation, par l'entremise des programmes d'incitation au travail et d'amélioration de la main d'œuvre adressés aux jeunes de 18-30 ans, relevant du MMSR.

En 1988, maintenant sous un gouvernement libéral, le régime d'aide sociale sera profondément modifié lors de l'adoption de la *Loi sur la sécurité du revenu*. Selon des analystes, dont White et Mc All (1996), avec l'application de cette nouvelle loi, le gouvernement visait quatre objectifs, à savoir : accorder une aide financière aux personnes qui n'ont pas de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins et à ceux des membres de leur famille, accorder cette aide en tenant compte des différences entre la situation des personnes qui présentent des contraintes « sévères » à l'emploi et celle des personnes « aptes » au travail, favoriser l'intégration ou la réintégration au marché de travail des personnes « aptes » au travail, fournir un apport supplémentaire aux familles à faibles revenus qui ont des enfants à charge et dont au moins un adulte est sur le marché du travail. Ainsi, cette loi fait de l'employabilité une orientation gouvernementale. La participation aux mesures n'est pas obligatoire, mais les prestataires « aptes » au travail qui n'y participent pas sont affublés du titre de « non-participants » et voient le montant de leurs prestations réduit (Brière, 2008).

Or, les prestataires de l'assistance sociale ont été classés pour la première fois en fonction de leurs possibilités d'intégration à l'emploi (« aptes » et « non aptes ») et, pour les « aptes », de leur disposition par rapport à la participation aux mesures (« disponibles » et « non disponibles »)⁹. Le principe était de faire participer toutes ces personnes considérées « aptes au travail » à des mesures d'aide à l'emploi, et les encadrer au sein de divers programmes d'amélioration de l'employabilité (entendu par la loi en question comme l'adéquation entre certaines caractéristiques de la personne et la nature des emplois disponibles sur le marché, selon les exigences et les besoins du marché).¹⁰

Dès lors, va primer l'idée de contribution des individus à la société, typique des « sociétés actives » où tous seront reconnus comme étant potentiellement employables, pouvant éventuellement s'insérer sur le marché du travail ou participer d'une manière ou d'une autre à la société. À l'intérieur de cette population, nous retrouvons par exemple les mères seules, les femmes sans expérience de travail, les jeunes et les personnes plus âgées, les chômeurs de longue durée, les personnes ayant des problèmes de santé mentale ou des problèmes psychosociaux, aucun n'étant auparavant tenu de participer au marché du travail.

Dans ce contexte, certains analystes (Villeneuve, 1995; Morel, 2002) ont souligné que la Loi sur la sécurité du revenu de 1988 a été élaborée en continuité avec des politiques américaines dites de *workfare*¹¹; effectivement, elle a provoqué de fortes critiques du côté

⁹ L'étiquette de « non disponible » était attribuée aux personnes ayant des problèmes de santé temporaire ; aux femmes enceintes à partir du cinquième mois de grossesse et jusqu'à la cinquième semaine après l'accouchement ; aux personnes ayant la garde d'un enfant en raison de son handicap ou parce qu'il ne fréquente pas l'école ; aux personnes ayant atteint l'âge de 55 ans, aux personnes partageant leur logement avec une personne à mobilité réduite nécessitant des soins continus.

¹⁰ Ainsi, à l'époque, il existait le programme d'aide financière de dernier recours APTE puis le programme Soutien financier adressé aux personnes « incapables » d'occuper un emploi en raison de contraintes sévères.

¹¹ Le mot « workfare » a été proposé par Richard Nixon en 1969 mais introduit aux É-U seulement depuis 1996. C'est un système visant à réduire la dépendance de l'État par (a) l'exigence d'une contrepartie pour la réception d'une aide sociale, tel que du travail dans la communauté ou la participation à un programme d'employabilité,

des forces sociales québécoises. D'autres auteurs, dont White (1997), vont préciser que le Québec met en place en 1989 une version douce (*soft*) du *workfare* parce qu'elle est un peu moins coercitive et plus axée sur l'aide à l'emploi que sur l'insertion directe via l'acceptation de n'importe quel emploi. Les assistés sociaux « aptes » au travail reçoivent leur plein avantage en participant à des programmes de recherche d'emploi, des mesures de développement de l'employabilité ou des opportunités d'expérience de travail.

En 1992 se retrouve le premier antécédent en matière d'intégration administrative de services d'aide sociale et d'aide à l'emploi, lequel se produit en vertu d'une transformation significative de l'organisation interne des services au sein du Ministère de la Main d'œuvre, de la Sécurité du Revenu et de la Formation Professionnelle (MMSRFP). Depuis l'application de la Loi sur la sécurité du revenu, les prestataires du système étaient desservis par le nouveau réseau de Centres de Travail du Québec, ayant un double mandat : distribuer de l'AFDR et aider ces gens à s'intégrer ou se réintégrer au marché du travail. Ainsi, dès ce moment, les agents socioéconomiques de ces centres remplissent une double fonction (Saint Martin, 2001). Cependant l'intégration de services étroitement fusionnés n'a duré que six ans.

En 1997, le gouvernement fédéral a passé une entente avec le Québec visant la décentralisation des services d'emploi. Ainsi, en 1998, le Québec modifiera encore une fois la structure institutionnelle de la Sécurité de revenu en créant l'agence Emploi-Québec (E-Q), et en renommant le ministère responsable Ministère de l'Emploi et la Solidarité sociale (MESS).¹² Ce dernier est né bicéphale, avec une direction des Services Publics d'emploi et une Direction de la Sécurité du Revenu. À ce moment-là, cette dernière demeurait responsable

sous peine de perdre les prestations et (b) l'obligation d'accepter n'importe quel emploi plutôt que de rester dépendant de l'État (Peck, 2001).

¹² Emploi-Québec tire son existence de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail* (Loi 150), adoptée en 1998.

uniquement de la gestion et du contrôle de l'AFDR, tandis qu'elle était jadis impliquée dans le développement des mesures d'emploi pour les prestataires de son régime – les gens à l'assistance sociale sans accès à l'assurance chômage (Shields, 2005). En ce qui concerne la population prestataire d'assurance chômage (fédérale), les Services publics d'emploi en prirent la responsabilité.

Dès cette réforme, et jusqu'à son intégration administrative avec les Services publics de l'emploi en 2007, la Direction de la Sécurité du Revenu aura comme mission d'«attribuer une aide financière aux personnes et aux familles qui ne peuvent subvenir seules à leurs besoins ainsi qu'à contribuer, par un partenariat actif, à prévenir et à résoudre des situations problématiques, de nature individuelle ou collective, en vue de favoriser leur autonomie économique et sociale ». De plus, elle détenait la responsabilité de lutter contre la pauvreté (Gouvernement du Québec, MESS, 2005).

Pour sa part, l'agence E-Q sera dorénavant responsable de mettre en œuvre les politiques et services d'emploi adressés à toute la population québécoise, comprenant personnes assistées sociales, prestataires d'assurance chômage et travailleurs. Elle était vouée, à cette époque, à l'amélioration du fonctionnement du marché du travail, à un meilleur équilibre de l'offre et la demande de main d'œuvre et à la lutte contre le chômage. Elle menait des mesures dites « actives » d'emploi, outre les services publics d'information sur le marché du travail, d'orientation pour la recherche d'emploi, d'amélioration de l'employabilité, et des services de placement. Ainsi, dès la création d'E-Q, les bénéficiaires de l'AFDR pouvaient bénéficier des mêmes services publics d'emploi que les bénéficiaires de l'assurance chômage et les travailleurs. Ils devaient être référés par les agents socio-économiques de la Direction de la Sécurité du Revenu du MESS.

Quelques années plus tard, en 2002, le Québec se donnait un important instrument de protection sociale pour la population appauvrie : la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et*

*l'exclusion sociale (LVLPE) (Loi 112)*¹³, qui venait élargir la mission de l'agence E-Q. Une grande mobilisation sociale ayant duré une décennie a été menée par une coalition d'acteurs sociaux (le collectif 'Pour un Québec Sans pauvreté'), avec comme objectif de convaincre les dirigeants politiques de mettre en place un mécanisme empêchant d'approfondir le processus d'appauvrissement de certains groupes de la population. La coalition a élaboré un projet de loi qui a trouvé écho auprès des membres du Parti Québécois qui formaient le gouvernement de l'époque. En effet, le gouvernement a élaboré son propre projet de loi visant la Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, calqué en bonne partie sur celui du collectif. Elle fut adoptée à l'unanimité à l'Assemblée Nationale en 2002, assortie d'une stratégie nationale, un Comité consultatif, un Observatoire et un fond permettant de financer de nouvelles initiatives sociales. Selon Dufour (2004 : 159-160), cette loi-cadre

« est généralement présentée comme une première en Amérique du Nord puisqu'elle fait de la lutte contre la pauvreté une priorité gouvernementale. Elle est également considérée par plusieurs comme une innovation politique majeure, non pas tant du point de vue de son contenu que du point de vue du processus politique qui l'a produite, la loi donnant corps à un projet de loi initié par une coalition d'acteurs sociaux. Le projet de loi 112 a, en effet, été le théâtre d'une mobilisation forte et relativement longue des acteurs sociaux (...) il s'agit d'un processus innovateur, qui fait une large place à l'initiative des acteurs sociaux (...) sans l'existence de cette mobilisation et sans le travail effectué par ces acteurs auprès des décideurs politiques, la loi n'aurait pas existé. »

Enfin, en 2005, lors de l'adoption de la *Loi d'Aide aux personnes et aux familles (LAPF)*, en vigueur depuis 2007 (loi 57), le régime québécois d'assistance sociale est encore une fois réformé. Cette nouvelle loi est présentée comme étant la mise en œuvre de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (LVLPE)*. Comme lors du processus

¹³ Tel que prévu dans son texte, cette loi et la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté y consacrée déterminent que les actions à mener par le gouvernement pour arriver à ses buts doivent tenir compte des orientations suivantes: prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes ; renforcer les filets de sécurité sociale et économique ; favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail ; favoriser l'engagement de l'ensemble de la société ; assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions. (Loi 112, Chapitre 2, a.7.)

d'élaboration de la loi LVLPE, le mouvement communautaire a eu aussi de l'influence dans l'adoption de certaines mesures prévues dans cette réforme du système d'aide sociale, par exemple l'abolition des sanctions aux non participants aux mesures d'employabilité qui ont eu pour effet d'appauvrir davantage encore les plus pauvres (White et coll., 2011). Ainsi, la nouvelle *Loi d'Aide aux personnes et aux familles* s'assure que les populations les plus vulnérables ne soient plus pénalisées et ne voient jamais leurs prestations de base réduites en raison de leur participation ou non à une mesure d'activation, ou en cas de refus, d'abandon ou de perte d'emploi. De plus, elle stabilise les prestations plus élevées de personnes considérées « inaptées » au travail et les incite explicitement à participer volontairement à des mesures d'accompagnement pour l'insertion en emploi élaborées sur mesure, sans que cela n'affecte leur prestation d'AFDR. Cela dit, le système offre une allocation financière supplémentaire, sous la forme de récompenses liées à la participation à un programme ou à une mesure d'aide ou d'accompagnement pour l'emploi (des allocations spéciales pour combler les coûts directs de la participation, par exemple, le transport et la garde d'enfants), lesquelles s'ajoutent à la prestation financière de base. Ainsi, au lieu de sanctions punitives, la prestation de base se voit augmentée en cas de participation, agissant ainsi en tant qu'incitatif dans un système sans obligation de participation.

Par ailleurs, s'inscrivant dans le Plan de Modernisation de la gestion publique du Québec, cette réforme d'aide sociale est accompagnée d'une importante reconfiguration institutionnelle au sein du MESS. L'agence responsable de la prestation d'aide sociale (Sécurité du revenu), créée en 2001 au sein du MESS, est abolie le 1^{er} décembre 2005, à la suite de l'intégration administrative de la Sécurité du revenu et d'Emploi-Québec. La gestion du régime québécois de sécurité du revenu et sa mission sont fusionnées à celles d'E-Q. Ainsi, si E-Q était jusqu'alors responsable uniquement des politiques et services d'emploi adressés à toute la population, elle devient également en 2006 responsable d'octroyer la prestation d'AFDR aux personnes sans emploi et vivant dans une situation de grande pauvreté. Dès lors, la mission de l'agence sera de « contribuer à développer l'emploi et la

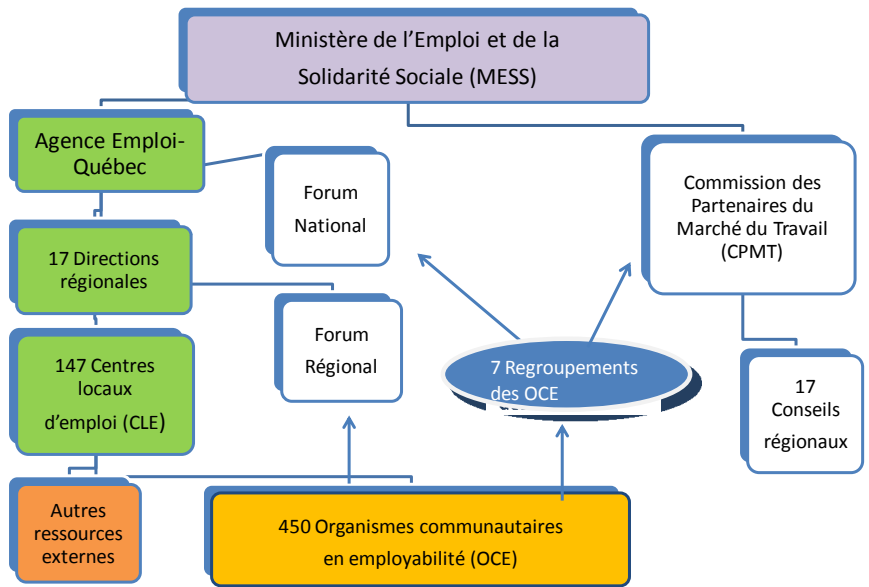
main-d'œuvre ainsi qu'à lutter contre le chômage, l'exclusion et la pauvreté dans une perspective de développement économique et social » (PAEQ, 2009 : 7; RMESS, 2009 : 121).

Dans ce cadre de gestion unifiée des services, le système deviendra, dorénavant, réellement intégré, à l'aide d'un guichet d'accueil unique pour l'évaluation et la référence de toutes les demandes de prestations et pour l'accès à un continuum de services d'aide et d'accompagnement vers l'emploi. Tous ces services sont installés dans les centres locaux d'emploi (CLE).

1.2 Les structures de gouvernance et de mise en œuvre du système québécois

Dans cette section, nous décrivons la structure de gouvernance actuelle et le fonctionnement du système québécois, dont les acteurs engagés à la mise en œuvre des interventions auprès des populations appauvries, mais aussi les acteurs participant à la formulation de la politique d'activation et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et donc à l'élaboration du cadre de réglementation. La figure 1 présente les différents acteurs impliqués aux divers paliers et l'imbrication des instances gouvernementales et des OCE à la formulation et la mise en œuvre de la politique.

Figure 1 : Structure de gouvernance du système d'activation québécois



Source : White 2013, pp. 10.

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale est l'organisme responsable de formuler les politiques d'activation en concertation avec la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT).

La Commission des partenaires du marché du travail, créée en même temps qu'E-Q, et composée de représentants patronaux, syndicaux, de l'éducation et du secteur communautaire à l'échelle nationale et régionale, a pour rôle de conseiller le Ministre du MESS sur les questions d'emploi et de main-d'œuvre, de définir les orientations d'E-Q et de faire le suivi et l'évaluation des résultats. La CPMT et la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale s'entendent sur l'élaboration des politiques en matière de main d'œuvre et d'emploi, sur la définition des stratégies et des objectifs des services publics d'emploi (MESS, 2009;

Convention de Performance et Imputabilité d'E-Q, 2006). « La ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale anime et coordonne les actions de l'État dans les domaines de la main-d'œuvre, de l'emploi, de la sécurité du revenu et des allocations sociales » (Convention de performance et d'imputabilité, 2006 : 15).

L'agence Emploi-Québec (E-Q) relève du MESS et est reconnue comme le service public d'emploi au Québec. Elle est issue de l'intégration administrative d'Emploi-Québec et de la Sécurité du revenu et assume la responsabilité de la gestion des services publics d'emploi et des services de solidarité sociale. Elle s'avère être une unité semi-autonome responsable de la concrétisation, voire de la mise en œuvre des politiques formulées par le MESS en concertation avec la CPMT.

E-Q présente une structure de services décentralisée et organisée en trois paliers d'action qui mettent en œuvre des politiques et services en concertation avec plusieurs acteurs à l'échelle nationale, régionale et locale en faisant appel à des ressources externes et en entretenant de rapports de partenariat et contractualisation avec des organismes œuvrant en employabilité, des entreprises privées, des CEGEP et des universités. Dans le contexte de la NGP, elle a adopté une approche de gestion par résultats dans un schéma de reddition de comptes et de présentation de rapports d'imputabilité à l'Assemblée nationale (Convention de performance et d'imputabilité d'E-Q, 2006). La forme d'agence implique qu'elle devienne une unité autonome de services qui jouit d'une certaine autonomie administrative, mais se situe à l'intérieur d'une structure de type ministérielle (Saint Martin, 2001). Ainsi, elle est une unité du MESS, mais en dehors de la hiérarchie bureaucratique usuelle, rendant son fonctionnement plus souple et autonome que celui d'une direction ministérielle. Notons qu'une agence est normalement vouée à la dispensation de services auprès des citoyens. Elle est imputable au ministère sur la base des résultats à atteindre. Cette autonomie comporte certains avantages, par exemple lui permet de formuler les politiques administratives, les programmes et services, de décider sur l'exécution, donc, de contracter en forme directe avec les fournisseurs de services, d'établir les résultats visés et d'exiger leur concrétisation.

Ainsi, la structure de concertation implique, à l'échelon national du système, que le ministre du MESS collabore avec la CPMT pour définir les orientations gouvernementales, allouer les budgets aux directions régionales et formuler des directives. Pour sa part, l'échelon régional est responsable de planifier l'offre de services sur le territoire et d'établir et gérer les budgets destinés aux ententes contractuelles. Il est organisé en plusieurs régions administratives, chacune avec une direction régionale reliée à la direction nationale. Les 17 régions sont dotées d'un conseil composé du même type de représentants que ceux de la CPMT, qui opèrent comme interlocuteurs privilégiés en matière de main d'œuvre et d'emploi dans le développement régional. Ils ont pour mandat de définir la problématique du marché du travail de leur région, et, selon l'entente du 9 décembre 2005, ils disposent de pouvoirs accrus en matière d'adaptation des mesures et des services, de même qu'en matière d'organisation de ces derniers en fonction de leur réalité régionale. De plus, dans le cadre des orientations nationales, les conseils régionaux déterminent les cibles de résultats, répartissent les ressources et définissent les stratégies et objectifs d'intervention des plans d'action régionaux, puis adressent des avis à la Commission (Convention de performance et d'imputabilité d'E-Q).

Par ailleurs, il existe des espaces formels pour le dialogue entre E-Q et les OCE : au niveau provincial, le Forum national E-Q/Ressources externes où siègent les décideurs d'E-Q et des représentants de sept regroupements d'OCE (*peak organisations*), dans le cadre de réunions mensuelles, où chacune des parties peut établir l'agenda, et, au niveau régional, le Forum régional E-Q-Ressources externes où participent des représentants des OCE plutôt que des représentants des regroupements d'OCE. Selon White (2012 : 7), les structures sont conçues pour faciliter la délibération, la collaboration et l'apprentissage mutuel entre E-Q et les OCE, au moins au centre :

« Il pourrait apparaître que la CPMT et les regroupements des organismes communautaires sont plus impliqués dans la gouvernance de réseau, tandis qu'Emploi-Québec reste lourdement bureaucratique. Mais c'est seulement dans son organisation verticale. Pour briser cette structure hiérarchique et procédurale, Emploi-Québec a installé deux espaces formels pour le dialogue avec les organismes

communautaires au niveau provincial (le Forum national et les sept organisations regroupant les OCE) et au niveau régional (forums semblables), mais comme ils sollicitent les OCE plutôt que leurs regroupements, les directions régionales et les conseils ont un impact limité sur le fonctionnement du système et leur opération est très inégale d'une région à une autre et d'une réunion à une autre » (Traduction de l'auteure).

L'échelon local du système est responsable d'opérer les activités et services destinés aux individus, de référer la clientèle aux ressources externes (dont les OCE) à l'administration pour des services considérés complémentaires à ceux d'E-Q. Au moment de la réalisation du terrain, E-Q comptait sur un réseau de 147 Centres locaux d'emploi (CLE) étendus partout sur le territoire québécois, qui opéraient en tant que guichets uniques à l'attention de toute la population québécoise. Ils étaient responsables de l'accueil, de l'évaluation et de la référence aux ressources externes (dont les OCE) ainsi que du suivi des clients. Aux CLE travaillent les agents d'aide à l'emploi et les agents d'aide socioéconomique. Il est à noter que ces fonctionnaires détiennent plutôt une formation technique (un diplôme collégial général suivi d'une formation administrative dispensée par E-Q et axée sur la loi et la réglementation) et non professionnelle, à la différence des intervenants travaillant dans les OCE.

Les CLE sont tous reliés aux directions régionales qui coordonnent les services relevant de la direction nationale. Puis, ils sont aussi rassemblés à l'intérieur de chaque région en divers regroupements de CLE, dont chacun est coordonné par un responsable régional des ressources externes (Rapport de gestion du MESS, 2009).

Ainsi, E-Q gère les interventions du système intégré de manière à la fois décentralisée, mais centralisée. Au palier national, elle retient le contrôle sur les régions, les CLE et les services fournis par les OCE locaux dans le cadre des mesures statutaires définies centralement. Là, les objectifs, les ressources, et les grandes lignes de l'intervention et des services sont définis, ainsi que les résultats à atteindre. Cependant, E-Q confère une liberté au palier régional quant aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs, par exemple le type de mesures à offrir au niveau local, le contenu des activités et programmes, la sélection des organismes externes responsables de fournir les services.

Parmi les ressources externes à E-Q nous retrouvons environ 450 organismes communautaires œuvrant dans le champ de l'employabilité et de la main d'œuvre au Québec. Majoritairement actifs depuis les années 1970, ils précèdent donc à la création d'E-Q. Certains d'entre eux offrent leurs services à l'ensemble de la population tandis que d'autres ciblent leurs actions auprès de clientèles spécifiques : jeunes, femmes, immigrants, personnes handicapées, personnes âgées de 40 ans et plus, clientèle judiciairisée, etc. Ils sont en majorité à but non lucratif puisqu'E-Q est souvent leur unique source de financement (White et collaborateurs, 2008). Ces organismes développant des services dans le cadre des mesures d'E-Q comprennent : les carrefours jeunesse-emploi, les centres de recherche d'emploi, les entreprises d'entraînement, les entreprises d'insertion, les organismes de développement de l'employabilité, les services spécialisés de main-d'œuvre ainsi que les organismes s'adressant aux personnes handicapées.

Les OCE sont présentés par le gouvernement comme partie prenante des divers partenaires du MESS et d'E-Q, mais il est à noter qu'il s'agit, dans le discours gouvernemental, « de partenaires à part entière » et qu'ils constituent des ressources externes « spécialisées en employabilité » et « œuvrant en complémentarité de celles d'E-Q » (MESS, 2013 :116). De même, le gouvernement remarque que « l'apport significatif de ces organismes permet d'assurer l'insertion professionnelle de milliers de personnes qui sont en situation de chômage. Il permet également de soutenir les personnes à risque de sous-emploi, de chômage de longue durée et d'exclusion dans leurs efforts pour intégrer ou réintégrer le marché du travail, contribuant ainsi à l'atteinte des objectifs poursuivis par E-Q » (MESS, 2009).

Plusieurs auteurs (dont White, 1997; Dufour, 2004) remarquent que le rôle central des acteurs communautaires dans le processus de décision publique dépasse leur participation à la mise en œuvre des politiques et programmes, et la multiplicité d'espaces de concertation existants au Québec. Selon Dufour (2004) :

« Se sont développés des secteurs de politiques publiques où les partenaires sociaux ont été étroitement associés aux décisions politiques et même, dans certains cas (comme dans le dossier de la formation de la main-d'œuvre), se sont vus confier une partie de la gestion et de la mise en œuvre des programmes, approfondissant l'institutionnalisation des mécanismes de concertation » (Bourque, 2000, cité dans Dufour, 2004 : 164).

De plus, il existe « une pratique récurrente de la concertation (...), non institutionnalisée et donc discrétionnaire, offrant néanmoins des marges de manœuvre concrètes aux partenaires » (Paquet, 1994, cité dans Dufour, 2004 : 164).

Un autre élément à souligner de la structure de représentation au Québec concerne la relation particulière qui s'est développée entre l'État et les organismes communautaires. Selon Dufour (2004) :

« Notamment, la mise en place progressive des tables de concertation dites sectorielles a permis d'offrir un cadre d'action où la consultation des groupes n'était plus sporadique, mais constituait un véritable travail de concertation avec l'État. (...) 'Le rôle central des acteurs communautaires dans le processus de décision publique constitue aujourd'hui une caractéristique forte de la structure de représentation au Québec' (White, 1997), dont le symbole pourrait être l'adoption, en 2001, de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, qui définit leur place en tant que 'partenaires' de l'État et leur assure un cadre de financement plus ou moins pérenne (...) Pour ces acteurs, la relation à l'État du Québec est centrale (c'est lui qui est la cible des demandes et non l'État fédéral), mais l'existence de ces réseaux permet aussi le partage d'information entre eux (...), rend possibles des mobilisations communes sur des sujets transversaux (comme la pauvreté ou la justice sociale) et fournit les ingrédients nécessaires pour que ces acteurs puissent développer, à des moments spécifiques, un rapport de force avec l'État qui compte réellement »(Dufour, 2004 : 164-166).

Cet engagement est le corollaire de mobilisations et rapports qui datent de plus de cinquante ans, évoluant d'un rapport de confrontation vers un mode de relations plutôt consensuel ou de négociation entre l'État et les acteurs sociaux au Québec.

Le système d'activation de personnes assistées sociales au Québec, dont nous avons présenté la naissance et les transformations, ainsi que la structure actuelle de fonctionnement et de gouvernance à distance¹⁴ et en partenariat avec les OCE, s'avèrent être producteurs d'effets sur les personnes en situation de pauvreté et de vulnérabilité visant à améliorer leurs situations et leurs circonstances. Dans les prochains chapitres, nous explorerons comment se concrétise la mise en œuvre du système en question lors des interventions auprès de cas concrets ; mais dans un premier temps, nous allons examiner la littérature portant sur la mise en œuvre des politiques et programmes qui inspire le cadre analytique et conceptuel que nous exposerons par la suite.

¹⁴ Nous allons parler de la gouvernance à distance du système québécois en faisant référence au modèle de partenariat et contractualisation avec les OCE, dans le contexte de la Nouvelle Gestion Publique, éloignant les décideurs et gestionnaires de la possibilité d'un contrôle direct et hiérarchique sur ce qui se passe dans la première ligne de services.

Chapitre 2. De la mise en œuvre des politiques

Dans ce mémoire, nous nous intéressons à ce qui se passe au moment de l'intervention auprès des clientèles vulnérables dans le cadre des politiques et programmes sous la responsabilité d'Emploi-Québec (E-Q). Nous avons constaté, dans le chapitre précédent, qu'E-Q est responsable de la mise en œuvre d'un ensemble de politiques et programmes et du fonctionnement efficace d'un réseau comprenant des décideurs multiples « en amont » et des organisations diversifiées responsables de l'offre des services « en aval ». Dans ce chapitre, nous nous tournons vers la littérature portant sur les déterminants de la mise en œuvre des politiques afin d'identifier les outils conceptuels nécessaires à la compréhension de ce phénomène dans le contexte qui nous intéresse, à savoir, la gouvernance à distance. Ceci nous mènera à la présentation du cadre conceptuel-analytique que nous avons élaboré pour étudier comment les processus de la mise en œuvre de la politique d'activation des personnes dans l'aide sociale au Québec, influencent les pratiques des intervenants communautaires dans la première ligne de services.

2.1 De la « *street-level bureaucracy* » et des décideurs

Nous avons examiné diverses approches théoriques pour comprendre les processus de mise en œuvre des politiques par lesquels les services publics arrivent à produire des effets sur la vie des prestataires. Nous savons que la mise en œuvre d'une politique ou d'un programme peut produire les effets voulus par les décideurs, mais elle peut aussi créer une panoplie d'autres effets, dont des « effets pervers » étudiés dans la littérature sociologique (Boudon, 1977), voire, des conséquences inattendues ou des effets présumés, mais pas mesurés. Cependant, l'enjeu dans notre recherche est différent de celui à la base des recherches évaluatives qui visent à savoir dans quelle mesure une politique ou un programme atteint ses objectifs et qui cherchent à observer leurs effets sur la vie des usagers des services. L'objectif

de ce mémoire n'est pas de mesurer ni de vérifier ces effets, mais de mieux comprendre les forces qui peuvent agir ou peser sur la production de ces effets. Donc, l'accent sera mis sur la mise en œuvre des pratiques d'intervention d'activation au Québec, afin de comprendre les processus qui peuvent influencer le travail des intervenants de la première ligne de services, lors de l'interaction avec les prestataires du système.

Dans la littérature portant sur la mise en œuvre des politiques, nous pouvons distinguer d'une part les auteurs qui voient le phénomène comme un processus allant « du haut vers le bas », et de l'autre, des approches qui prônent un processus allant « du bas vers le haut ». Plus récemment, la littérature s'est penchée sur des perspectives hybrides combinant des éléments des deux perspectives (Pülzl and Treib, 2007) ainsi que des perspectives contemporaines de la gouvernance à distance dans le cadre de la NGP. Nous présenterons succinctement ces approches dans les sections suivantes.

Les approches d'inspiration « du haut vers le bas » pour expliquer les processus de mise en œuvre de politiques et programmes (Sabatier et Mazmanian, 1980; Van Meter et Van Horn, 1975; Fixsen et al, 2005), aussi dites « *top-down* », prétendent que les pratiques d'intervention de la première ligne sont régulées institutionnellement. Par exemple, Fixsen et al (2005) considèrent que l'influence la plus importante sur le mode d'implantation des programmes est celle de l'équipe de formation et de supervision, suivi des facteurs organisationnels plus largement et enfin, des facteurs environnementaux d'ordre social, économique et politique.

Ces perspectives postulent que la production puis le contrôle de la politique et sa mise en œuvre demeurent toujours entre les mains des décideurs politiques. La mise en œuvre est considérée comme une phase administrative d'exécution des orientations institutionnelles formulées « en haut », soit un processus hiérarchiquement contrôlé (Van Meter et Van Horn, 1975; Sabatier et Mazmanian, 1980). Dans cette lignée, ces approches proposent d'examiner d'abord les objectifs et les orientations de politiques, pour ensuite regarder de plus près leur application à la base, puis observer si les objectifs établis par les décideurs et les effets voulus

ont été atteints. Les règlements statutaires, voire le statut, possèdent la capacité de structurer le processus d'implémentation au complet alors que le rôle crucial des analyses de la mise en œuvre est d'identifier les facteurs ayant un impact sur la réussite des objectifs statutaires (Sabatier et Mazmanian, 1980)¹⁵.

Par contre, ces perspectives ne permettent pas de considérer tout ce qui se passe dans le processus de mise en œuvre des politiques ni les rapports de force qui s'y déroulent, ni non plus d'observer de possibles effets inattendus, parce que l'intérêt demeure sur l'effectivité de la mise en œuvre du point de vue des décideurs.

À l'encontre des approches allant du « haut vers le bas » pour expliquer la mise en œuvre des politiques, à la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt ont vu le jour les théories « d'en avant » ou dites « *bottom-up* » pour expliquer la mise en œuvre des politiques (Pülz et Treib, 2007). Plusieurs analystes ont constaté un processus allant « du bas vers le haut » dans la détermination des modes de mise en œuvre des programmes ainsi que des résultats. Les études portant sur, ou inspirées, des écrits sur les « fonctionnaires de la première ligne » ou les *street-level bureaucrats* selon le concept introduit par Lipsky en 1971 (tels que les policiers, les enseignants, les travailleurs ou assistants sociaux) en sont les plus connues (Lipsky, 1980/2010; Elmore, 1980; Prottas, 1978; Hjern, 1982; Meyers et al, 1998; Meyers, 1998). Ces écrits démontrent que les fonctionnaires qui travaillent directement auprès de la clientèle dans des institutions publiques, de type bureaucratique, telles les écoles, les services de police, les bureaux d'aide sociale, les centres de services sociaux ou les

¹⁵ Voyons quelques extraits illustratifs de cette littérature: "Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually made in a statute. (...) Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and in a variety of ways, « structures » the implementation process" (Sabatier et Mazmanian, 1980: 540); « Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This includes both onetime efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions » (Van Meter et Van Horn, 1975: 447).

hôpitaux, se retrouvent coincés dans une dynamique qui confronte, d'une part, les besoins précis, urgents et immédiats des personnes qu'ils rencontrent tous les jours et, d'autre part, les politiques et règlements institutionnels qui orientent et contraignent leurs réponses. Ces approches prétendent que les politiques sont ce qui est reçu ou vécu par les personnes ciblées par ces politiques, et ce qui est reçu ou vécu dépend des interactions et transactions avec les fonctionnaires agissant dans la première ligne de services.

Lipsky (1971, 1980/2010) et d'autres auteurs dans cette perspective (Elmore, 1980, 1985; Prottas, 1978) ont montré que les fonctionnaires se trouvant dans cette situation déploient une panoplie de stratégies pour faire face aux dilemmes associés à leur position, et qu'ils détiennent la marge de manœuvre et le pouvoir de discrétion pour le faire, même si les instances institutionnelles tentent constamment de limiter ces espaces de liberté. Il est à noter que ces études portent sur des services publics traditionnels où les intervenants et praticiens sont eux-mêmes fonctionnaires. Ils peuvent être des professionnels, des travailleurs sociaux par exemple, mais ils travaillent dans la fonction publique hautement bureaucratisée. Les conditions institutionnelles et organisationnelles sont imposées par les administrations bureaucratiques et façonnent les stratégies des fonctionnaires. Cependant, ceux-ci sont capables de mettre en œuvre leurs propres stratégies grâce au pouvoir discrétionnaire qu'ils détiennent. Lipsky et ses disciples (Elmore, 1980, 1985; Prottas, 1978) reconnaissent que les stratégies des intervenants de première ligne transforment les politiques, tout en reconnaissant aussi que leurs stratégies émergent justement afin de se débrouiller dans le contexte de contraintes organisationnelles et institutionnelles. Dans cette lignée, Elmore (1980) remarque les dynamiques de va-et-vient qui ont lieu à la mise en œuvre, où les relations d'autorité à l'intérieur des organisations s'avèrent réciproques : l'autorité formelle vient du haut vers le bas, mais l'autorité informelle nécessaire pour résoudre un problème va aussi dans l'autre direction, du bas vers le haut. L'autorité en question dérive de l'expertise des fonctionnaires à la base et de leur proximité avec les tâches essentielles développées en lien avec les usagers des services.

Ainsi, cette littérature rejette l'idée que la politique soit définie en haut et qu'elle soit mise en œuvre à l'aide d'un contrôle effectif et méticuleux de la part des décideurs et des administrateurs. Elle présume que les commandes de contrôle hiérarchique et les objectifs clairement définis sont insuffisants pour assurer la mise en œuvre des interventions telles que préconisées dans la politique. Ces auteurs proposent, par contre, d'étudier le niveau où se trouvent les destinataires des politiques et d'analyser les déterminants réels de l'action à la base. Dans cette lignée, Elmore (1980) a proposé le « *backward mapping* », une stratégie méthodologique visant à étudier la mise en œuvre de politiques, suggérant que l'étude devrait commencer là où se trouve le problème à résoudre (*policy problem*). Par la suite, les actions développées par les acteurs impliqués dans le processus, notamment celles qui desservent les bénéficiaires visés par la politique, devraient être examinées, ainsi que les organismes locaux chargés d'offrir les services publics. Selon ces approches, les fonctionnaires de la première ligne reformulent les politiques lors de leur mise en œuvre, ce qui engendrerait des conséquences positives (Maynard-Moody, Musheno et Palumbo, 1990) et négatives (Brodkin, 2011 ; Smith et Lipsky, 1993) pour les bénéficiaires des politiques.

Selon Erasmus and Gilson (2008), la littérature d'inspiration « allant du bas vers le haut » suppose que la mise en œuvre de politiques est un processus dispersé et décentralisé de pouvoir, d'où l'intérêt d'étudier les pratiques de pouvoir développées lors du processus d'implémentation des politiques (le pouvoir conçu comme l'habilité d'un acteur pour influencer et diriger les actions des autres). Toutefois, d'après cette approche, un certain degré d'autonomie et de pouvoir, dérivé de l'utilisation de la discrétion de la part des fonctionnaires en contact direct avec les destinataires de la politique, ainsi qu'une décentralisation des décisions peuvent aider au bon développement de la politique. Donc, la préoccupation et l'accent de l'analyse demeurent sur la contribution du pouvoir discrétionnaire des travailleurs de la base aux objectifs des politiques et des organisations.

Certains auteurs, dont Elmore et Sabatier, penchant vers les perspectives *bottom up* et *top down* respectivement, ont postérieurement essayé de dépasser le débat et de synthétiser

des éléments des approches allant du « haut vers le bas » et du « du bas vers le haut », visant à combler les problèmes inhérents à chacune des perspectives expliquant le processus complexe de mise en œuvre de politiques (Pülzl et Treib, 2007). Ainsi, Elmore (1985), par exemple, combine le concept de « *backward-mapping* » avec l'idée de « *forward-mapping* », alors que d'autres analystes, comme Winter (1990), envisagent les responsables de la mise en œuvre comme des acteurs politiques au sens strict et reconnaissent le processus de négociation entre les acteurs locaux et les autorités centrales qui a lieu lors de l'implémentation. Sabatier (1986, 1997) quant à lui a souligné l'influence des éléments exogènes, économiques et contextuels, au-delà des aspects réglementaires et statutaires de la politique (Pülzl et Treib, 2007). Ces perspectives dites « hybrides » (Pülzl et Treib, 2007) et les études contemporaines sur les *street-level bureaucrats* postulent qu'il existe un processus de coproduction de résultats de politique à partir de l'action combinée des décideurs et des praticiens, intervenants ou fonctionnaires à la première ligne de services (Elmore, 1985; Sabatier, 1986, 1997 ; Sanderson, 2000 ; Erasmus and Gilson, 2008 ; Meyers et al, 1998 ; May et Winter, 2007; Sirovátka et al, 2007). Ces approches se basent sur l'idée que la communication des buts et des moyens de la politique circule dans les deux sens, les décideurs et administrateurs tentant d'influencer le comportement des intervenants, et les intervenants, par leurs stratégies et comportements, tentant d'influencer la perception de la politique par les décideurs et les administrateurs. Un tel processus entraîne une sorte de reformulation des conditions institutionnelles et de la politique initialement dessinée en haut. Ces approches permettent de penser à l'existence des structures, des cadres d'orientation, mais en même temps, de réfléchir à l'existence des acteurs stratégiques, lesquels détiennent une certaine autonomie ou, du moins, des marges de manœuvre (Jobert et Muller, 1987). Elles permettent aussi de penser aux conséquences inattendues des politiques au moment de leur mise en œuvre auprès des clientèles.

Par ailleurs, nous avons examiné l'approche de l'ethnographie institutionnelle (EI) développée par Dorothy Smith (1987, 1999, 2005) et ses disciples (Campbell and Gregor, 2008), laquelle s'intéresse à comprendre comment les institutions coordonnent et régulent la vie des personnes (travailleurs et usagers de services publics). Dans ce sens, elle permet de nuancer le lien entre les institutions qui contraignent d'une part et, d'autre part, les pratiques à la première ligne. Leur concept clé est celui des « *ruling relations* » - *les relations régulatrices* - comprises comme des relations sociales où les pratiques sont coordonnées institutionnellement, souvent sans que les acteurs eux-mêmes soient conscients des processus. Ainsi, ils postulent que l'expérience de tous les jours est socialement organisée (Smith, 1999 ; Campbell and Gregor, 2008). Les pratiques et les idées des travailleurs à la première ligne de services (praticiens, intervenants, fonctionnaires) sont très fortement encadrées par la réglementation institutionnelle qui définit, à travers des protocoles et des outils de travail, les objets et les cibles d'intervention ainsi que les moyens à prendre. Il est possible de découvrir l'influence des institutions sur le travail quotidien des praticiens et fonctionnaires de première ligne, à partir de l'observation et de l'étude des pratiques d'intervention et des interactions entre ceux-ci et les usagers des services, ainsi que de l'observation des contextes dans lesquels ces pratiques se déroulent.

Dans ce cadre, pour dessiner une intervention politique effectivement mise en œuvre, Smith propose comme méthode d'observer d'abord l'action à la base (les aspects micro), plutôt que de commencer par l'observation de la politique et du cadre institutionnel formulé en haut (les aspects macro). Selon nous, même si l'approche ressemble en partie, dans les perspectives d'inspiration allant « du bas vers le haut » l'attention est braquée sur les actions des intervenants à la base, tandis qu'ici l'objectif est de découvrir les traces des éléments institutionnels dans les pratiques d'intervention auprès des clients des services, et en outre, d'explorer l'encadrement institutionnel du travail de tous les jours des intervenants et praticiens. Malgré la proposition de commencer par l'observation des acteurs sur lesquels les

politiques agissent, soit les travailleurs de première ligne, mais aussi par celle des clients (comme le font la majorité des travaux faits selon cette perspective), à notre égard, cette perspective propose une démarche méthodologique d'inspiration « allant du bas vers le haut » qui tient compte de ce qui se passe dans la première ligne de services, mais elle s'avère ne pas être critique des approches institutionnalistes de la mise en œuvre. Comme les autres théories institutionnalistes, cette approche semble mettre l'accent sur les contraintes et la régulation de l'action des acteurs à la mise en œuvre. En fin de compte, la perspective de l'EI confère un pouvoir capital aux institutions et leur reproduction au moment de comprendre la mise en œuvre de politiques et programmes.

2.2 De la contrainte : l'apport des approches néo-institutionnalistes et les études sur les «*street-level bureaucrats*» dans le contexte de la NGP

Une perspective qui cherche à comprendre la nature de la contrainte, et amène un complément intéressant aux approches prônant l'importance des *street-level bureaucrats*, qui visent plutôt à comprendre la nature du pouvoir discrétionnaire devant la contrainte, est celle de l'institutionnalisme discursif (ID) issue des approches néo-institutionnalistes (Schmidt, 2008, 2010; Oger & Ollivier-Yaniv, 2003). Selon Schmidt (2008, 2010), il s'agit en fait d'un concept « parapluie » venant englober la gamme des œuvres dans la science politique qui tiennent compte des stratégies discursives et du processus interactif par lesquels les idées sont transmises et échangées par le discours. D'après l'auteure, dans les perspectives d'analyse néo-institutionnaliste traditionnellement reconnues dans la science politique, à savoir : la théorie du choix rationnel, l'institutionnalisme historique et l'institutionnalisme sociologique, les institutions servent principalement à opérer en tant que contraintes pour les acteurs. Celles-ci s'avèrent être des structures de réglementation externe, que ce soit des incitatifs ou primes pour les préférences des acteurs qui agissent avec une logique de calcul dans la perspective du Choix rationnel; des modèles régularisés de pratiques soumises à une logique de dépendance aux sentiers historiques (*path dependency*), ou des cadres culturels dans la perspective de l'institutionnalisme sociologique.

Dans l'institutionnalisme discursif (ID), l'importance des institutions est reconnue alors que celles-ci sont envisagées différemment. Selon Schmidt (2010), elles sont vues comme étant des structures à la fois contraignantes et habilitantes de la construction de significations qui appartiennent aux agents qui possèdent des aptitudes pour développer des idées et pour communiquer ces idées, donc, une aptitude pour réfléchir en arrière-plan (*background ideational abilities*). Donc, cela explique comment les acteurs créent et maintiennent les structures en même temps qu'ils peuvent être critiques par rapport aux institutions, et même peut-être les changer. L'institutionnalisme dans l'ID suggère que cette approche ne porte pas uniquement sur la communication d'idées ou de « textes ». Elle accorde aussi une importance au contexte institutionnel dans lequel et par lequel les idées sont représentées et communiquées parmi ou via le discours. Donc, dans cette perspective la vision des institutions s'avère être fort dynamique, par contraste à la vision plus statique de l'institution qui domine dans les autres formes de néo-institutionnalisme. Les auteurs qui travaillent dans l'ID considèrent les processus discursifs par lesquels de telles idées sont construites comme prenant place dans une sphère de politique « coordonnatrice » alors que ces idées sont jugées comme étant délibérées dans une sphère politique dite « communicative ».

En somme, en acceptant que les institutions constituent les cadres forts de l'action, les auteurs qui adoptent l'approche de l'ID prétendent que les contraintes sont surtout discursives et que les acteurs « utilisent » ce discours activement et de différentes manières pour donner du sens à leurs propres actions. La portée de leurs actions sur l'évolution de l'institution est ainsi aussi évidente que l'impact de l'institution sur leurs actions. L'accent est mis, dans les études de ce type, sur la polysémie des discours apparemment unifiés et unificateurs, selon des contextes locaux différents, parmi lesquels les institutions se concrétisent. Ainsi, le discours de coordination d'une politique englobe une grande gamme d'acteurs de politique engagés dans la construction des idées clés de telle politique et cherche à unifier le monde autour d'un projet en commun, ce qui nécessite du compromis et des référents globaux (Schmidt, 2010). Cette approche, au lieu de mettre l'accent sur les contraintes et la régulation de l'action, reconnaît l'« *agency* » discursif des acteurs à la mise

en œuvre. Avec Giddens (1984), le concept d' « *agency* » renvoie à l'idée d'acteurs qui détiennent un projet à eux (leurs propres objectifs, professionnels personnels ou autres) et entreprennent des stratégies et des actions ayant un effet transformatif sur les institutions et les structures.

Plus récemment, les perspectives « hybrides » (Pülzl et Treib, 2007 ; Erasmus and Gilson, 2008) et les perspectives interprétatives et cognitives en administration publique (Jobert et Muller, 1987; Muller, 2005 ; Weick, 2001) situent les services publics dans le nouvel environnement de la régulation à distance et les divers types de gouvernance (partenariat, réseau, marché, quasi-marché) dans la cadre de la Nouvelle Gestion Publique (NGP). Elles mettent l'accent sur l'autonomie et le pouvoir discrétionnaire que détiennent les acteurs de première ligne lors de la mise en œuvre de politiques, ainsi que sur l'interdépendance des étapes de formulation de politique et de mise en œuvre. D'après ces approches, il ne faut pas considérer le processus d'intervention de politiques et programmes comme étant strictement administratif et hiérarchiquement contrôlé, tel que préconisé par les approches « allant du bas vers le haut ». Bien au contraire, il s'agit d'un processus d'interaction, cognitif et politique, dont la direction de la communication et les échanges vont du haut vers le bas, mais aussi, du bas vers le haut.

De son côté, œuvrant dans les approches dites cognitives, Muller (2005) soutient que nous ne pouvons pas comprendre l'action publique dans les sociétés modernes, et particulièrement les processus de changements des politiques publiques, si nous ne combinons pas une approche par les structures qui permette de mettre en évidence les contraintes, avec une approche par les acteurs qui permette de souligner la marge de liberté et d'autonomie des agents participant à la construction et à la mise en œuvre des politiques (*policy making*). Les structures sont comprises comme étant des systèmes d'interaction durables concernant différents sous-systèmes sociaux qui ne dépendent directement de l'action des agents identifiables et s'expriment dans des institutions et des cadres d'interprétation du monde stabilisés. Ainsi, le processus d'action publique est le produit de

l'interaction entre d'une part, des effets des structures sociales, voire des cadres normatifs et cognitifs qui pèsent sur l'action des acteurs et limitent leur marge d'action, puis d'autre part, la liberté des acteurs collectifs et individuels et leur marge d'autonomie pour développer des stratégies qui permettent d'agir sur les structures, et de développer des pratiques qui portent du sens pour ces agents. L'autonomie des acteurs s'exprime par le fait qu'ils travaillent le cadre cognitif et normatif dans lequel ils agissent, en contribuant à rendre le réel à la fois plus intelligible et plus désirable, ce qui améliore la capacité à mobiliser des ressources et à mettre en œuvre des stratégies spécifiques. Ainsi, il existe un travail de production cognitif et normatif qui permet d'agir sur les structures (Muller, 2005).

Par ailleurs, parmi les auteurs qui ont observé particulièrement la mise en œuvre des politiques qui nous concernent spécialement dans ce mémoire - celles d'activation -, se trouve Newman (2007), lequel considère que la littérature portant sur les nouvelles formes de gouvernance permet d'ouvrir la « boîte noire » du processus politique. En effet, une politique ne serait jamais complètement définie en haut avant d'être mise en œuvre, mais elle serait plutôt refaite, comprise, représentée, puis expérimentée par une pluralité d'acteurs dans une multiplicité de champs de pouvoir épars, à l'intérieur des contextes locaux, où elle s'avère un processus dynamique et toujours inachevé (Rhodes, 1997, 2002). Donc, plusieurs tensions et dynamiques peuvent s'observer lors de la mise en œuvre en raison de différentes configurations de pouvoir et de formes de gouvernance. Bien qu'il y ait une tendance à la décentralisation des services d'activation vers les régions et/ou les municipalités, ce qui en théorie amène de la flexibilité et de la liberté pour les organisations et les acteurs locaux pour qu'ils puissent adapter les services aux besoins particuliers, il existe aussi un fort contrôle à distance de la part du gouvernement national autour des régulations et règles visant à assurer l'uniformité et la consistance dans la prestation des services.

Dans ce nouvel environnement, la littérature portant sur la *street-level bureaucracy* a connu des mises à jour (Ricucci, 2005 ; Brodtkin, 2007, 2011, 2012, 2015; Brodtkin and Marston, 2013 ; Rice, 2012; Hupe & Hill, 2007) qui poussent à insister plus fortement sur la relation

entre les contraintes structurelles et les stratégies développées à la base, la marge de manœuvre et le pouvoir discrétionnaire des intervenants de première ligne, dans des contextes plus récents de mise en œuvre des politiques. Ces environnements se distinguent de ceux prédominants à l'époque où Lipsky a publié son célèbre ouvrage en 1971. Par exemple, la NGP a mené à une situation où la majorité des services ne sont pas produits au sein de la bureaucratie publique, mais plutôt en partenariat et contractualisation avec des entreprises privées ou des organismes à but non lucratif. En ce sens, Smith et Lipsky (1993) ont postulé que la discrétion des *street-level bureaucrats* peut entraîner autant de problèmes dans les systèmes de contractualisation et sous-traitance, conçus dans le contexte de la NGP, que dans le cas des services publics produits par la bureaucratie. La plupart des études ont montré que le financement basé sur la performance, modèle de plus en plus commun dans les systèmes d'activation à l'exception du système québécois, semble susciter des comportements semblables entre les intervenants (*caseworkers*) en première ligne de services et les fonctionnaires publics, caractérisés par l'utilisation du pouvoir discrétionnaire limité qui leur a été conféré.

Dans cette lignée, Brodtkin (2012) a récemment fait une relecture des travaux séminaux de Lipsky (1971, 1980) portant sur les *street-level bureaucrats*, réalisés dans les années quatre-vingt dans un contexte d'établissements publics, pour ensuite revendiquer l'importance de considérer aussi les *street-level organisations*. Ces organisations sont aujourd'hui engagées dans la mise en œuvre des politiques, parmi la contractualisation et la privatisation de la prestation de services, où le partenariat affecte les conditions et les opportunités pour le travail quotidien des intervenants à la base, dans le contexte de la gouvernance à distance et des politiques d'activation. L'idée est de moins réfléchir au comportement des fonctionnaires de première ligne en tant qu'acteurs individuels agissant avec discrétion et déterminés par leurs préférences, mais de mettre l'accent sur les conditions organisationnelles contraignantes ou habilitantes de leur travail. Les intervenants sont envisagés plutôt comme des sujets qui doivent développer des pratiques informelles pour s'adapter aux ambiances, comme des architectes de politique, dans des contextes où les ressources sont limitées pour

faire face à la demande des individus, et pour agir dans les complexes dimensions de leur travail. D'après ce regard, la politique est indirectement refaçonnée de manière significative lors de la mise en œuvre par les acteurs dans la base.

Dans ce sens, Brodtkin (2007, 2011) a beaucoup étudié les effets des exigences de performance et des quotas d'insertion en emploi sur les comportements des intervenants de première ligne, montrant les risques que comporte l'introduction de pénalités organisationnelles sur l'atteinte des cibles, et comment cela peut fortement impacter les pratiques des intervenants (*caseworkers*). Selon cette auteure, l'utilisation du pouvoir de discrétion des intervenants mais surtout l'interaction entre des facteurs politiques, institutionnels et organisationnels, amènent des effets négatifs pour les prestataires des systèmes, tels que la redéfinition des « clients avec des problèmes » comme étant « des clients problématiques » et le rationnement punitif du temps et des efforts des intervenants. Diverses stratégies telles que l'écrémage - la présélection des usagers de services en fonction de leur chances pour s'intégrer rapidement en emploi et pour s'y maintenir-, ou la non-priorisation des clients ayant plus des difficultés pour l'insertion au marché du travail et demandant plus de temps de travail, peuvent s'observer dans plusieurs études, spécifiquement associées aux systèmes dotés d'une gouvernance de type quasi-marché (Struyven and Steurs, 2005; Van Berkel and Van der Aa, 2005; Bruttel, 2007; de Graaf and Sirovátka, 2012).

Dans une perspective similaire, tout aussi intéressante pour comprendre les interventions d'activation et le comportement des « fonctionnaires dans la base », Rice (2012) apporte des éléments pour bâtir une théorie micro-institutionnaliste de la mise en œuvre qui tend un pont entre la littérature portant sur les *street-level bureaucrats* et la théorie institutionnaliste, élargissant le modèle développé par Lipsky (1971, 1980/2010). Cette approche laisse un certain espace pour l'action autonome à l'intérieur des plans institutionnels parce qu'il considère que les institutions influencent l'action individuelle des agents, mais ne la déterminent pas entièrement. De même, l'auteure prône que dans les sociétés modernes

complexes, l'interaction humaine est souvent médiatisée par un type spécifique d'institution : les organisations. Elles sont des systèmes « méso » bâtis autour d'une institution principale ou d'un ensemble d'institutions, puis habitent un espace intermédiaire entre des systèmes sociaux et des institutions, et partagent les caractères des deux. Selon cette théorie, ce système sera le point de référence le plus fort pour n'importe quelle interaction à l'intérieur de l'organisation. Les organisations ont aussi des caractéristiques institutionnelles impliquant que chaque organisation qui implémente une politique agrège ses propres éléments contraignants ou habilitants au processus de mise en œuvre. Par ailleurs, Rice (2012) a souligné que l'identité professionnelle, l'éducation et les expériences de vie des intervenants s'avèrent être des facteurs importants lors de la mise en œuvre de politiques et programmes, dans l'interaction entre les intervenants à la base et leurs clients.

Dans une pareille lignée, d'autres auteurs aussi identifiés dans la littérature contemporaine sur les *street-level bureaucrats* (Maynard-Moody, S., Musheno, M., & Palumbo, D., 1990; Evans, 2012) ont postulé que les organisations peuvent développer des normes alternatives à celles tracées par les institutions gouvernementales et favoriser la mise en œuvre de stratégies alternatives. Les normes professionnelles et la culture organisationnelle, par exemple, s'avèrent être des sources pour l'appropriation et l'orientation du pouvoir discrétionnaire des intervenants en première ligne des services. Ainsi, les manières de mettre en œuvre les politiques d'activation et les résultats qui en découlent peuvent varier en fonction des contextes locaux et organisationnels où les interactions se déroulent. De là, nous pouvons comprendre que les déterminants des interventions ne reposent pas uniquement sur les orientations, lois et régulations institutionnelles.

2.3 Réflexions sur les approches de la mise en œuvre révisées

La littérature portant sur la mise en œuvre des politiques, issue fondamentalement de la science politique, du champ de l'administration publique et de l'aire d'évaluation des politiques, s'avère préoccupée par le décalage qui peut exister entre les objectifs voulus par les décideurs et les effets observés chez les populations cibles. L'importance d'ouvrir la «

boite noire » des politiques et leur mise en œuvre est notamment soulignée. Cependant, l'accent est normalement mis sur l'analyse du succès des politiques et programmes en fonction des objectifs des décideurs et l'intérêt est d'identifier les problèmes qui peuvent avoir lieu à la mise en œuvre afin de mieux contrôler le processus et garantir le succès des futures interventions.

Les écrits récents portant sur les dynamiques des « fonctionnaires en première ligne » de services préconisent l'importance de considérer les interactions des acteurs dans la base et les marges d'autonomie et de discrétion dont disposent ces acteurs, pour ensuite analyser les stratégies développées face aux contraintes et aux conditions provenant du contexte institutionnel et organisationnel. Puis, ils invitent à observer, d'abord, le niveau micro d'action pour comprendre la production des effets des politiques et programmes, mais aussi le niveau « méso » où opèrent les organisations. Les approches de la mise en œuvre d'inspiration « allant du bas vers le haut » prônent l'idée que la politique est celle développée par les intervenants « dans la première ligne de services », et non celle conçue en haut par les décideurs politiques. Cependant, le grand pouvoir que cette approche confère à la mise en œuvre en dépit des orientations et cadres institutionnels nous éloigne quelque peu de cette perspective.

Les études contemporaines sur les *street-level bureaucrats*, les approches cognitives et interprétatives, ainsi que les approches néo-institutionnalistes non traditionnelles telles que l'institutionnalisme discursif, semblent, à notre avis, les plus pertinentes pour comprendre les dynamiques d'interaction et les rapports de pouvoir centralisés et décentralisés qui ont lieu à la mise en œuvre de politiques, et la production des effets des interventions des politiques sur la vie des prestataires au-delà des orientations institutionnelles et des objectifs tracés par les décideurs.

D'ailleurs, les espaces d'action assez indépendants et les ruptures entre décideurs et exécuteurs de politique à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, créés par la gestion décentralisée et le modèle de gouvernance à distance dans le cadre de la NGP, deviennent

des occasions pour que les acteurs des différents paliers puissent se donner leurs propres buts, agir stratégiquement, interagir, négocier, et utiliser des marges de manœuvre. Cela peut créer à notre avis des conditions favorisant l'appropriation stratégique des politiques par les acteurs à la base et les organisations intermédiaires, dont les résultats ou les effets s'avèrent incertains.

Toutefois, il y a peu d'études d'analyse au niveau micro permettant de comprendre l'interface entre une politique et la vie des individus qu'elle cible, puis les mécanismes et processus par lesquels, au cours de l'intervention, se produisent des effets sur les usagers des services. D'où le besoin d'élaborer un cadre théorique et analytique d'articulation des niveaux macro, méso et micro comprenant les aspects structurels et l'intervention développée par les fonctionnaires et les intervenants dans la base, permettant d'étudier l'interaction entre les trois niveaux.

2.4 La mise en œuvre du système québécois : cadre conceptuel et analytique

Inspirés de plusieurs approches, dont l'Ethnographie institutionnelle, les perspectives interprétatives et cognitives, les approches contemporaines sur la *street-level bureaucracy*, et le néo-institutionnalisme discursif, nous avons développé un cadre conceptuel et analytique pour étudier le processus de mise en œuvre des interventions d'activation au Québec, dans le contexte spécifique de la gouvernance à distance grâce au partenariat avec le secteur à but non lucratif en employabilité et la célébration des ententes de services avec les OCE (et non avec le secteur privé ou le marché comme le suggèrent les études récentes sur les *street-level bureaucrats*), contexte que nous présenterons par la suite.

Notre question de recherche est donc la suivante : Qu'est-ce qui pèse le plus dans la mise en œuvre des interventions au sein des organismes du secteur à but non lucratif, offrant les services à la clientèle du système d'activation, dans le cadre d'un partenariat avec le gouvernement et non dans le contexte de sous-traitance avec le secteur privé? Le cadre institutionnel ou d'autres forces et éléments?

2.4.1 Cadre conceptuel

Notre recherche vise à documenter les pratiques développées par des intervenants agissant dans des OCE dans le cadre des mesures et programmes d'E-Q, et à dégager le poids relatif de leur pouvoir discrétionnaire d'une part et, d'autre part, du cadre institutionnel pour la mise en œuvre de ces mesures d'activation des assistés sociaux les plus vulnérables au Québec. L'objectif est donc d'identifier les déterminants des pratiques d'intervention d'activation développées par les intervenants dans la première ligne au sein des OCE.

Cette revue de la littérature nous permet de mobiliser un ensemble de concepts de manière à clarifier notre problématique et la présenter sous forme d'hypothèses et cadre conceptuel-analytique. Premièrement, nous identifions deux grandes étapes du processus politique : d'une part, l'étape de formulation des politiques et programmes, et de l'autre, l'étape de leur mise en œuvre (Sabatier, 1986; Pülzl et Treib, 2007). Nous distinguons par la suite trois domaines d'action : le domaine institutionnel macro (où agissent les décideurs politiques), le domaine intermédiaire ou méso (où agissent les ressources externes au gouvernement, dont les organismes communautaires), et le domaine micro où se déroule le travail quotidien des intervenants dans la première ligne de services, mais aussi le travail des fonctionnaires du gouvernement en contact direct avec les usagers des services, autant que la vie de ces personnes.

C'est lors de la mise en œuvre que s'articulent le domaine institutionnel et celui de la vie des prestataires des politiques. Les travailleurs agissant dans « la première ligne » de services sont les acteurs responsables d'articuler le niveau institutionnel (la politique et le cadre de réglementation formulée « en haut ») et le niveau micro où se trouvent les usagers du système. Ils sont en contact direct avec les clients, leurs besoins et circonstances, et font office de médiateurs entre eux et la politique. En outre, ils opèrent comme courroie de transmission entre les processus macro et micro d'action, étant donné la localisation à la frontière entre le système et les usagers et leurs besoins.

La revue de littérature nous amène à développer différentes hypothèses inspirées de diverses approches de la mise en œuvre des politiques et programmes. Par la suite, nous dévoilons ces hypothèses.

Notre recherche sur la mise en œuvre des interventions d'activation au Québec s'inspire, en partie, des approches plutôt institutionnalistes (Smith, 1986, 1999, 2005 ; Campbell and Gregor, 2008), suggérant que les pratiques et les idées des intervenants œuvrant en employabilité, au sein des organismes communautaires en entente de services avec E-Q, sont fortement encadrées par la réglementation institutionnelle qui définit, à travers des protocoles et des outils de travail, les objets et les cibles d'intervention ainsi que les moyens à prendre. En bref, cela signifie que les pratiques d'intervention dans la première ligne de services sont fondamentalement régulées institutionnellement et en-dehors de cette première ligne.

Cette première hypothèse privilège le poids de la régulation et les orientations institutionnelles versus une deuxième hypothèse, alternative, que nous avons formulée, mettant l'accent sur l'appropriation stratégique de la politique par les intervenants communautaires à l'occasion de sa mise en œuvre et sur leur pouvoir discrétionnaire. Dans cette hypothèse alternative, les travailleurs de la base interprètent et utilisent les conditions institutionnelles qui leur sont « données », d'une manière propre et en fonction de leurs propres objectifs. Ceux-ci agissent par la suite avec une certaine autonomie dans l'interaction avec l'utilisateur du service et le système institutionnel. Ces intervenants ont des habiletés discursives et travaillent à partir de leurs significations de la politique et leur rôle dans l'intervention (Muller, 2005; Weick, 2001). Nous comprenons l'appropriation de la politique de la part des intervenants dans la première ligne de services comme un processus fort dynamique dans lequel ces acteurs interprètent les objectifs de la politique, leur rôle au service et les retombées de leurs interventions. Ce processus implique de se donner un objectif concret et une stratégie d'intervention singulière avec chaque client, et aussi de tracer une stratégie vis-à-vis des représentants du gouvernement et des contraintes ou des obstacles institutionnels. Ainsi, chaque intervenant déploiera certaines pratiques et manières

de faire. Nous pensons que ces stratégies peuvent contribuer aux objectifs du système. Par contre, elles peuvent parfois entrer en conflit avec ceux-ci ou les confronter. Cette présomption s'inspire essentiellement des approches prônant un processus « allant du bas vers le haut » et de la littérature portant sur la dynamique des fonctionnaires à la première ligne de services et les *street level- bureaucrats* (Lipsky, 1971, 1980/2010).

Inspirés aussi des perspectives cognitives en administration publique (Jobert et Muller, 1987; Muller, 2005; Weick, 2001), des perspectives « hybrides » combinant les éléments des approches « du bas vers le haut » et « du haut vers le bas » (Pülzl et Treib, 2007), mais surtout des perspectives contemporaines sur les *street-level bureaucrats* (Brodkin, 2011, 2012, 2013, 2015; Rice, 2012) qui situent les services publics dans leur nouvel environnement de gouvernance à distance, nous posons une troisième hypothèse, complémentaire de l'antérieure, portant sur le rôle des OCE agissant au niveau intermédiaire entre E-Q et les intervenants. Puisqu'il y a une rupture administrative entre l'institution qui réglemente la mise en œuvre des programmes et mesures (E-Q) et l'organisme qui livre les services (les OCE), nous pensons que ces derniers peuvent produire des conditions spécifiques pour la mise en œuvre et l'intervention auprès des clients, et que les organismes et leur culture peuvent devenir de vrais cadres de référence pour les pratiques des intervenants (Rice, 2012; Brodkin, 2012).

Nous pouvons poser une autre hypothèse exploratoire postulant que le lien contractuel, soit avec des organismes communautaires, soit avec des entreprises privées, modifie de façon importante le rapport entre les normes institutionnelles et les activités des intervenants. Nous pensons que la dynamique de la première ligne dans le cas des intervenants communautaires peut être différente par rapport à la dynamique des fonctionnaires appartenant à la bureaucratie (les agents des CLE qui représentent les *street-level bureaucrats* selon les termes de Lipsky, 1980), et que les intervenants au sein des OCE peuvent agir avec une grande autonomie.

Ainsi, nous sommes dans un contexte de nouvelles formes de gouvernance (dont la contractualisation et le partenariat avec le secteur privé et le secteur à but non lucratif), différent de celui que Lipsky (1971, 1980) a étudié, et ce contexte peut produire une plus grande marge de manœuvre pour les intervenants dans la première ligne que pour les fonctionnaires œuvrant au sein d'un établissement public. Contrairement aux *street-level bureaucrats*, dans le cas québécois, les intervenants œuvrent au sein des organismes communautaires qui ont leurs caractéristiques (culture organisationnelle) propres.

Finalement, inspirés des perspectives contemporaines sur la *street-level bureaucracy* nous pensons aussi que la direction de la communication et des échanges peuvent aller « d'en haut vers le bas » – du niveau institutionnel et macro vers les niveaux méso et micro d'action –, mais aussi « du bas vers le haut » – depuis les acteurs à la mise en œuvre vers les décideurs politiques. Or, les intervenants de première ligne agissent à l'intérieur d'un contexte institutionnel et organisationnel concret, qui oriente et oppose des contraintes à leur travail, mais qui leur donne aussi des opportunités et des ressources pour l'action, ce qui peut entraîner des négociations et des modifications de la politique conçue en haut. Donc, bien qu'on puisse distinguer l'étape de formulation de la politique de l'étape de la mise en œuvre, celles-ci font partie d'un même processus politique, étant interdépendantes et en interaction (Pülzl et Treib, 2007; Sabatier, 1986). On peut ainsi parler d'un va-et-vient entre « le haut » et « le bas », et d'une co-construction de la politique entre les acteurs « d'en haut » et « d'en bas » (Muller, 1995 ; Schmidt, 2008, 2010).

2.4.2 Cadre analytique

Par la suite, nous présentons les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la politique d'activation québécoise, et nous distinguons les éléments, les acteurs et les rapports entre acteurs que nous comptons observer dans le cadre de cette recherche.

Inspirés des différentes perspectives, nous cherchons à mieux comprendre le rapport entre la normativité institutionnelle, représentée par E-Q et ses représentants dans le système

d'activation québécois, et les pratiques d'intervention et la qualité des interactions (d'aide et thérapeutiques) entre les intervenants et les usagers au sein des OCE dans le cadre des ententes de service avec l'agence gouvernementale, dans un contexte de partenariat.

Au chapitre du contexte, nous avons discuté de la structure du système d'activation québécois et d'une certaine imbrication des instances gouvernementales et des OCE à la formulation et à la mise en œuvre des interventions, en raison du contexte de partenariat entre E-Q et les OCE.

La mise en œuvre des interventions d'activation communautaires constitue un processus d'application d'un ensemble de programmes et mesures d'E-Q auprès des populations vivant dans la grande pauvreté et spécialement vulnérables. Ceci représente un milieu où sont en rapport d'interaction et d'interdépendance plusieurs acteurs et réseaux d'acteurs (Rhodes, 2002 ; Stoker, 1998 ; Brodtkin, 2012 ; Rice, 2012) œuvrant dans le secteur public et le secteur communautaire, situés aux différents paliers d'action, dont :

- a) l'agence Emploi-Québec et ses décideurs
- b) les responsables régionaux de ressources externes d'E-Q
- c) les responsables des Centres Locaux d'Emploi (CLE)
- d) les agents des CLE
- e) les organismes communautaires œuvrant en employabilité (OCE)
- f) les intervenants en employabilité des OCE
- g) les prestataires du système intégré d'aide financière de dernier recours et d'aide à l'emploi (les usagers des services ou les clients).

Quant aux travailleurs de première ligne du système intégré, nous pouvons distinguer deux types d'acteurs : d'un côté, les intervenants du secteur à but non lucratif (dans notre cas, les

intervenants au sein des OCE), de l'autre, les fonctionnaires du gouvernement (dans notre cas les agents d'E-Q agissant dans les CLE, ainsi que les agents d'emploi et d'aide socioéconomique), tous en contact direct avec les usagers du système, leurs situations, leurs circonstances et projets. Ces derniers sont, en raison de leur appartenance à la bureaucratie, proprement des « *street-level bureaucrats* » dans les mots de Lipsky (1971, 1980/2010). Cependant, comme nous l'avons déjà souligné, nous n'avons pas étudié le discours et les pratiques des agents aux CLE de manière directe, mais avons plutôt recueilli des informations sur leur travail et manière d'agir parmi les représentations des intervenants des OCE à propos des agents, l'accent ayant été mis sur les interventions communautaires.

En tenant compte du cadre conceptuel, nous allons observer les pratiques des intervenants communautaires à partir de leurs représentations sur leur travail au quotidien, et les rapports d'interaction entretenus avec les usagers de services. (Nous n'allons pas observer les discours des usagers des services en contact direct avec les intervenants de la première ligne au sein des OCE et aussi en contact avec les agents de d'E-Q aux CLE. On écouterait parler indirectement des circonstances, obligations et projets de ces personnes parmi les récits des intervenants communautaires pour illustrer leurs pratiques concrètes d'intervention).

Nous allons ensuite analyser les rapports concrets, formels et informels, entre les intervenants communautaires et les représentants d'E-Q (agents de CLE et directeurs de CLE appartenant à la bureaucratie), qui peuvent avoir lieu lors de la mise en œuvre, ainsi que la manière dont les intervenants agissent par rapport au cadre de réglementation et aux outils mis en place par le gouvernement. L'idée est d'identifier les rapports de hiérarchie, de négociation et de collaboration entre les acteurs appartenant aux organismes communautaires en employabilité et les fonctionnaires appartenant à la bureaucratie (E-Q et ses représentants).

Nous allons observer les éventuelles stratégies déployées par les intervenants de la première ligne de services au sein des OCE face aux diverses contraintes, l'utilisation du pouvoir de

discrétion et l'éventuelle appropriation de la politique par ces acteurs à la base, les repères et les sources d'inspiration des pratiques d'intervention.

L'idée est aussi d'observer l'existence de rapports dans les deux directions : d'en haut vers le bas, et d'en bas vers le haut, entre les intervenants communautaires et les représentants d'E-Q, tel que postulent les perspectives dites hybrides identifiées dans la littérature, dont les approches contemporaines sur le comportement des *street-level bureaucrats*, dans le contexte de nouvelles formes de gouvernance amenées par la Nouvelle gestion publique.

Par ailleurs, nous allons observer et analyser le discours de politique, élaboré par les décideurs d'E-Q et leurs partenaires, à l'étape de la formulation de la politique d'activation, portant les objectifs et le but de la politique ainsi que les moyens privilégiés, puis le cadre de coordination (Schmidt, 2008, 2010) et de réglementation pour la mise en œuvre des interventions de la politique en question, dont les règles normatives, les guides, protocoles et outils pour l'intervention, les ententes de services dans le cadre de programmes et mesures adressés aux diverses clientèles, le rôle et la place des acteurs, et les rapports formels de pouvoir supposés entre les acteurs. Ces deux éléments, le discours de politique et le cadre de réglementation, forment le cadre institutionnel de la politique d'activation.

L'objectif est de comprendre où demeurent les déterminants principaux des pratiques des intervenants communautaires œuvrant en employabilité au Québec, et de tester les hypothèses exploratoires que nous avons élaborées en lien avec la littérature sur la problématique.

Chapitre 3. La démarche méthodologique

Nous nous questionnons sur les déterminants de la mise en œuvre des politiques en général, plus particulièrement sur les processus d'intervention dans le cadre des systèmes d'activation de populations appauvries au Québec. Nos deux questions principales sont les suivantes : quel est le poids relatif du cadre institutionnel? Quel est le poids des intervenants de la première ligne au sein des organismes communautaires qui, selon notre hypothèse, bénéficient d'une marge de manœuvre pour la mise en œuvre des politiques plus grande que celle des fonctionnaires de la première ligne - tels les agents travaillant dans les CLE - étudiée par Lipsky en 1980? Plus précisément, dans un contexte de gouvernance à distance (contractualisation et partenariat entre le gouvernement et le secteur à but non lucratif), comment est-ce que ces deux types de déterminants interagissent entre eux pour produire la politique telle que mise en œuvre?

Cette étude explore ces questions en mettant l'accent sur les interventions d'activation des prestataires du système intégré d'aide financière de dernier recours (AFDR) et d'aide et accompagnement pour l'emploi au Québec, développées par des intervenants communautaires dans le cadre des mesures et programmes de l'agence E-Q.

Au sein de ce chapitre, nous exposerons l'approche générale retenue pour explorer ces questions et les démarches méthodologiques, comprenant les démarches de sélection des répondants, de collecte des données et d'analyse.

3.1 Approche générale : l'ethnographie institutionnelle

À l'instar de la majorité des études portant sur les « *street-level bureaucrats* » (Lipsky, 1971, 1980/2010; Elmore, 1980, 1985; Brodtkin, 2011, 2012, 2015 ; Rice, 2012), nous adopterons une approche ethnographique afin de comprendre les pratiques communautaires

d'intervention auprès des assistés sociaux au Québec. Nous suivons plus spécifiquement les recommandations de l'approche de l'ethnographie institutionnelle (EI) développée par Dorothy Smith (1987, 1999, 2005), qui propose une méthodologie pour tracer les effets des institutions sur le travail des intervenants et des praticiens de la première ligne (Smith, 1987, 1999, 2005.)

Cette approche postule que l'expérience du travail – dans le cas de notre mémoire, celle de l'intervenant en employabilité – est socialement organisée et structurée à distance par des artefacts tangibles et discursifs, construits et diffusés par des institutions ayant droit dans ces espaces. Elle cherche à identifier les processus par lesquels cette réglementation dirige et influence les pratiques des individus. Pour ce faire, l'EI préconise des méthodes qualitatives typiquement ethnographiques, telles que l'observation, l'entretien, l'analyse de textes et de documents institutionnels. Ces méthodes privilégient une démarche de collecte de données et d'analyse de type inductif et permettent de faire ressortir le comment et le pourquoi du travail de tous les jours des sujets et de dévoiler les sources institutionnelles des pratiques en question.

Selon Smith (1987, 1999, 2005) et ses disciples (Campbell and Gregor, 2008), l'EI s'intéresse à l'organisation sociale de l'expérience et aux effets du discours sur la vie quotidienne des travailleurs. Elle est avant tout une démarche « du bas vers le haut » : l'étude commence par l'observation du discours et du travail des acteurs à la base et ce sont leurs expériences quotidiennes et leurs perspectives qui orientent la recherche et mènent éventuellement vers l'examen des procédures et outils institutionnels qui se retrouvent au centre de leur travail.

Pour l'EI, le compte-rendu de leur travail quotidien que les intervenants fournissent aux chercheurs détient une importance capitale. Ces explications représentent en effet les données au cœur du processus de recherche. Dès lors, le travail des chercheurs commence dans le monde de tous les jours des travailleurs, en collectant des données sur ce qui se passe dans un contexte local concret et sur comment les gens représentent les pratiques en question. Il s'agit de mettre l'accent sur les expériences vécues par les intervenants œuvrant

à la « première ligne » des services. Les récits qu'ils produisent sur leur expérience concrète, ainsi que les discours écrits qu'ils produisent au cours des interventions (rapports, notes, formulaires, lettres) et les documents, les ressources, les règles et les orientations institutionnelles qu'ils intègrent dans leurs discours et pratiques de manière consciente ou inconsciente sont tous objets d'analyse.

En effet, les tenants de cette approche reconnaissent que certains aspects de leur travail quotidien sont organisés en dehors de ce que les travailleurs eux-mêmes peuvent connaître à travers leur expérience quotidienne, soit des forces extérieures – des gens, des événements, des politiques et diverses formes d'organisation – qui influencent le travail d'une manière plus ou moins invisible aux travailleurs eux-mêmes (Campbell and Gregor, 2008). De ce point de vue, cette approche cadre bien avec les perspectives théoriques qui voient la mise en œuvre des politiques comme un processus allant « du haut vers le bas », soit le suivi des directives tout en ayant une compréhension très partielle, selon le besoin, des déterminants des pratiques. Voilà pourquoi cette méthodologie permet d'explorer l'ensemble des perspectives théoriques sur la question du poids relatif de l'institution versus le pouvoir discrétionnaire et même transformatif des intervenants, vus comme agents, dans leurs relations directes avec les usagers des services.

3.2 Le plan de la recherche

Cette approche nous a mené à développer une étude en deux étapes. D'abord, nous avons questionné des personnes qui ont la fonction d'intervenant dans des organismes communautaires québécois œuvrant en employabilité (OCE) et offrant des services directs auprès de prestataires de l'AFDR, dans le cadre des programmes et mesures d'E-Q. Nous les avons questionnés sur le « quoi » et le « pourquoi » de leur travail quotidien avec les clients du système, recueillant ainsi leurs représentations et leurs « explications » de leurs pratiques (Campbell and Gregor, 2008). Ceci nous a permis de savoir à quoi ils font référence (normes, valeurs, protocoles, outils...) afin de rendre compte de leurs objectifs et façons de faire. Nous

avons aussi réalisé des entretiens auprès des coordinatrices des OCE afin de mieux connaître le cadre organisationnel de leur travail quotidien.

Par la suite, nous avons collecté les documents et les outils institutionnels auxquels les intervenants et les coordinatrices ont fait référence tout au long de leur discours (cadres de références, réglementations, ententes de services, guides opérationnels, outils tels que des formulaires, logiciels de communication entre les OCE et E-Q et guides de reddition de comptes des ressources externes à E-Q, etc.), afin de reconstruire les conditions institutionnelles qui, selon leurs propres explications, agissent sur leurs pratiques.

L'analyse s'est également divisée en deux étapes. Dans un premier temps, il s'est agi d'analyser les représentations des pratiques à la première ligne de services transmises dans les récits des intervenants œuvrant au sein des OCE. Dans un second temps, il s'agissait plutôt d'analyser le cadre institutionnel et de réglementation pour la mise en œuvre incarné dans la documentation récoltée, en fonction de son rôle dans l'explication du travail quotidien des intervenants. Ce type d'analyse en deux temps nous a permis de mieux comprendre la dynamique relationnelle entre l'encadrement institutionnel et le pouvoir discrétionnaire et la marge de manœuvre au « *street-level* », telle qu'elle évolue dans un contexte de partenariat entre des acteurs et des établissements publics et les organismes communautaires.

Nous présentons nos démarches dans les sections suivantes, d'abord pour le volet portant sur les pratiques à la première ligne dans les organisations communautaires en employabilité, et par la suite, pour celui portant sur les déterminants institutionnels.

3.3 Volet 1 : l'analyse des pratiques à la première ligne

Nous avons choisi la technique de l'entretien étant donné qu'elle convient particulièrement à l'objectif de « l'analyse du sens que les acteurs donnent à leurs pratiques et aux événements auxquels ils sont confrontés : leurs systèmes de valeurs, leurs repères normatifs, leurs interprétations de situations conflictuelles ou non, leurs lectures de leurs propres

expériences » (Quivy et Van Campenhoudt, 1995 : 196). Par ailleurs, parmi les principaux avantages des entretiens, nous retrouvons « le degré de profondeur des éléments d'analyse recueillis et la souplesse et faible directivité du dispositif qui permet de récolter les témoignages et les interprétations des interlocuteurs en respectant leurs propres cadres de références : leurs langages et leurs catégories mentales » (Quivy et Van Campenhoudt, 1995 : 196).

Nous avons réalisé des entretiens auprès des intervenants œuvrant dans des OCE situés dans différentes régions québécoises (métropolitaine, urbaine et semi-urbaine) portant sur leurs interactions avec des prestataires de l'AFDR participant à une mesure d'employabilité.

Nous avons réalisé des entretiens supplémentaires auprès des personnes détenant la fonction de coordination dans ces mêmes organismes communautaires (souvent dénommées le coordonnateur ou la coordinatrice, mais parfois auto-dénommées directeur ou directrice générale). Ces entretiens ont été effectués afin d'explorer les effets organisationnels qui peuvent intervenir entre, d'une part, le cadre institutionnel et les exigences d'E-Q, et d'autre part, les pratiques des intervenants au sein des organismes en question.

Par ailleurs, au cours des entretiens, les coordonnatrices interviewées nous ont facilité l'accès à la documentation organisationnelle dans laquelle sont présentés leur mission, leur philosophie d'intervention, leur clientèle et les services offerts. Cette information vient aider à l'analyse des discours des intervenants et des sources de leurs représentations de leurs manières d'intervenir.

3.3.1 La sélection des organismes communautaires en employabilité

Nous avons utilisé une stratégie d'échantillonnage qualitative où nous avons visé la diversité afin de pouvoir explorer s'il y avait des différences significatives en termes de représentation des pratiques et de leurs déterminants qui ressortaient selon le type d'organisme, la clientèle cible, le ou les CLE avec lesquels ils sont en lien et le contexte géographique. Nous avons

procédé à la sélection des OCE à l'aide du Regroupement Québécois des organismes pour le développement de l'employabilité (RQuODE)¹⁶. Ce réseau nous a fourni la liste de ses organismes membres (cinquante-deux à la date du terrain), le nom des personnes responsables de la coordination et leurs coordonnées pour pouvoir les contacter. Nous avons ensuite analysé les sites web de chaque organisme pour compléter l'information et les caractéristiques des organismes. Le nombre et le choix d'organismes étaient éventuellement limités par des enjeux pragmatiques : le temps et la distance.

Ainsi, nous nous sommes restreints aux régions de Montréal, des Laurentides et de la Montérégie. À l'intérieur de chaque région, nous avons d'abord sélectionné deux organismes qui adressent leurs services à une clientèle spécifique de bénéficiaires de l'AFDR en situation de vulnérabilité, en nous assurant de couvrir une gamme plutôt variée.¹⁷

La direction du RQuODE a ensuite sollicité leur participation à cette recherche, en expliquant aux coordonnateurs ou coordinatrices que nous les contacterions pour les inviter à participer et pour leur fournir plus d'informations. Ensuite, nous avons contacté par courriel les coordonnateurs respectifs de chaque organisme, spécifiant les objectifs de la recherche et sollicitant un rendez-vous pour concrétiser la collecte de données dans leur organisme. Tous les organismes ainsi contactés ont accepté de participer (voir tableau numéro I). La lettre de sollicitation d'entretien est présentée en annexe A.

¹⁶ Le RquODE, fondé en 1987, est une association à but non lucratif qui représente et soutient les organismes communautaires spécialisés en développement de l'employabilité, tel qu'exposé dans l'annexe III du Protocole de Reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité, dont il a été un des signataires.

¹⁷ Il est à noter que nous avons choisi les organismes de façon à couvrir une diversité de clientèles, et en fin de compte, nous n'avons trouvé aucune différence dans les pratiques ou les explications des pratiques sur la base de la clientèle desservie.

Tableau I. Liste des organismes communautaires sélectionnés

Organisme	Région	Population ciblée
A	Métropolitaine	Personnes âgées de 40 ans et plus
B	Métropolitaine	Principalement des femmes
C	Urbaine	Femmes ; femmes ayant des problèmes de santé physique et mentale
D	Urbaine	Femmes
E	Semi-urbaine	Principalement des personnes âgées entre 50 ans et 64 ans; assistés sociaux
F	Semi-urbaine	Principalement des immigrants mais aussi des personnes âgées de 45 ans et plus et des mères seules

3.3.2 La sélection des répondants dans les organismes

Nous avons recruté et interviewé deux types de répondants dans chaque OCE : un coordonnateur ou une coordinatrice (parfois nommés directeur/directrice, directeur/trice adjoint/e ou autre) et des intervenants dans chaque organisme.

Pour recruter les intervenants à la première ligne travaillant aux services adressés aux prestataires de l'AFDR à l'intérieur de chaque organisme, nous avons présenté la recherche à une réunion de l'équipe et ensuite, affiché une lettre invitant les intervenants voulant participer à la recherche à nous contacter directement par courrier électronique (voir lettre en annexe B). Nous avons cherché à recruter un minimum de deux personnes dans chaque organisme. S'il y avait plus de deux intervenants intéressés à collaborer, nous en avons

sélectionné deux de manière à assurer la représentation des types de services, le cas échéant. (Les OCE sont de petits organismes comptant généralement entre trois et dix intervenants employés).

Les intervenants ainsi recrutés représentent une variété de professions et de champs d'expertise : travail social, psychologie, sociologie, communications, éducation et autres. Plusieurs d'entre eux détiennent un diplôme de maîtrise ou suivent des cours de deuxième cycle au moment de l'entretien. Certains d'entre eux sont intervenants ou intervenantes en Orientation en titre, reconnus par l'ordre professionnel pertinent et sont les seuls habilités à appliquer certains tests diagnostiques auprès des prestataires du système. Ils interviennent dans ce domaine depuis plusieurs années et la grande majorité des intervenants (dix sur douze) appartient au sexe féminin.

3.3.3 Le déroulement des entretiens

Les entretiens auprès des coordonnateurs des organismes étaient de type « informateur clé », visant à comprendre le fonctionnement de l'organisme et la nature et le fonctionnement des ententes de services passées avec les Centres locaux d'emploi (CLE) d'E-Q.

Par contraste, les entretiens auprès des intervenants servaient à générer un discours portant sur leurs représentations de leurs pratiques et leurs déterminants. Dans l'approche de l'ethnographie institutionnelle, il est habituel d'accompagner les travailleurs pendant leur journée de travail, de les observer et de les faire parler sur tout ce qu'ils font. Pour des raisons d'éthique et de confidentialité, nous n'avons pas pu observer les interventions menées par les intervenants auprès de leurs clients. Cela dit, au lieu de leur demander de nous parler d'une façon générale de leur travail quotidien, ce qui encourageait la génération d'un discours qui ne correspond pas très bien à la réalité, nous leur avons demandé d'avance de sélectionner deux dossiers déjà fermés d'utilisateurs des services qui étaient prestataires du système intégré. Nous les avons invités à avoir le dossier en main pendant l'entretien afin de

pouvoir le consulter selon le besoin, renforçant ainsi la chance que leurs propos reflètent leur travail réel avec la personne au lieu d'une idée de comment ils avaient travaillé avec elle. Nous avons aussi invité l'intervenant à se préparer à l'entretien en donnant un nom fictif à chaque personne et en modifiant quelques aspects de son profil afin d'assurer l'anonymat.

Nous avons proposé aux intervenants des critères pour choisir deux dossiers de clients. Afin de nous assurer de pouvoir compter sur une diversité de situations, voire de cas d'intervention, nous avons demandé à choisir des dossiers portant sur des clients ou clientes qui étaient à l'époque prestataires de l'AFDR et en situation de vulnérabilité : des personnes ayant des problèmes psychosociaux ; des personnes âgées de 45 ans et plus ; des mères seules ; et des immigrants (voir la lettre de sollicitation de l'entretien en annexe B).

Nous avons demandé aux intervenants de sélectionner des dossiers représentant ce qu'ils considéraient des cas de réussite en fonction de l'insertion de la personne au marché du travail, au cours ou à la fin de l'intervention, ou de la poursuite d'un autre projet, comme les clients ayant commencé une formation grâce à leur intervention, mais aussi des dossiers de clients qui n'étaient pas parvenus à assurer une sécurité de revenu à la fin de leur participation au service. Le tableau présentant ces cas se trouve dans l'annexe C. Par ailleurs, l'annexe D constitue un complément méthodologique portant sur les différents programmes et services auxquels participaient les clients dont les cas étaient présentés dans le cadre de ces entretiens.

Nous avons défini un ensemble de thématiques : La fonction et la participation de l'interviewé dans le processus d'intervention ; La préparation et l'expérience de l'intervenant pour la fonction; La manière dont le service est organisé, le processus de traitement du dossier; La modalité d'interaction avec les personnes référées et les outils employés; La communication et la concertation du travail avec d'autres acteurs ; Les attentes et les objectifs de l'intervenant par rapport au cas; Les ressources disponibles (règles pour agir, logiciel, documentation) et les incertitudes; Les réactions de la personne référée et le rapport avec l'intervenant; Le suivi et le contrôle de la personne; Le rapport avec les collègues, les

superviseurs, les CLE et la collaboration pour l'intervention; L'appréciation de la politique (buts, discours, règles, ressources); La marge d'autonomie des intervenants (la discrétion). Nous avons tout de même laissé émerger librement leurs significations des pratiques et de la politique (la manière dont ils représentent et justifient) y compris la façon dont ils interprètent leur rôle au service et l'objet de leur travail; « l'explication » des intentions et des stratégies développées cas par cas; les cadres de références ; les interactions avec les prestataires du système et le rapport qui en découle, aussi bien que les interactions avec la structure institutionnelle. Les guides d'entretien utilisés se trouvent en annexe E et F.¹⁸

Tous les entretiens se sont déroulés aux bureaux des répondants et la durée moyenne était d'environ une heure et demie. Par ailleurs, nous avons demandé la permission d'enregistrer la conversation à chaque répondant et toutes les entrevues ont été enregistrées. Après avoir terminé les entretiens dans six OCE différents, et donc interviewé douze intervenants et six coordinatrices d'organismes, nous nous sommes retrouvés à recevoir des informations et des discours très semblables. En fait, l'homogénéité des discours nous a déconcertés. Nous avons alors arrêté de contacter les organismes puisque les derniers entretiens ne nous ont pas permis d'apprendre des nouveautés sur les sujets qui nous intéressaient.

3.3.4 L'analyse des entretiens

Si la collecte des données portait sur les dossiers des prestataires d'AFDR ayant bénéficié des services d'employabilité, l'analyse portait plutôt sur les pratiques des intervenants et le contexte dans lequel elles se déroulent, voire sur comment est mise en œuvre la politique au niveau de la première ligne. La sélection des dossiers avait en fait pour but de faire parler les intervenants de leur travail. De cette manière, nous avons pu dégager un ensemble de pratiques différentes, ainsi que les représentations des intervenants sur leur travail quotidien

¹⁸ Il est à noter que les guides que nous avons élaborés et utilisés ont été conçus dans le cadre d'une recherche plus large que celle dans laquelle ce mémoire s'inscrit ; il y a donc des questions ou des aspects qui appartiennent à d'autres volets de l'étude en question mettant l'accent sur l'impact des politiques sur la santé et le bien-être des prestataires.

et leurs «explications» (Campbell and Gregor, 2008) de leurs modes d’agir par rapport à des personnes et des circonstances concrètes.

Nous avons fait retranscrire au verbatim tous les enregistrements des entretiens afin de les analyser. Nous avons ensuite effectué une analyse de contenu « thématique » puisque nous cherchions « à mettre en évidence les représentations sociales ou les jugements des locuteurs à partir d’un examen de certains éléments constitutifs du discours» (Quivy et Van Campenhoudt 1995 : 232). Il était question d’identifier et de classier les pratiques d’intervention communautaires et les « explications » des répondants sur leurs pratiques, y compris les objectifs et les repères.

Le codage thématique vise dans un premier temps à générer un corpus de données, issu des entretiens, et par la suite, à procéder systématiquement au repérage et au regroupement des éléments du contenu de ce corpus selon un ensemble de grands thèmes d’abord, et de certaines catégories analytiques, ensuite (Savoie-Zajc, 2000). Les unités d’analyse sont donc les extraits sémantiques constituant le corpus. Ceux-ci sont donc significatifs et portent un sens pour les personnes qui ont généré les discours en question.

Mais dans un deuxième temps, l’objectif de l’analyse est un travail de « segmentation » et de « décontextualisation » (Tesch, 1990, cité par Savoie-Zajc, 2000 :101) de ces extraits portant sur les dossiers des clients, selon nos propres catégories portant sur les pratiques des intervenants. Pour ce faire, les extraits tirés des discours sur tous les dossiers générés par tous les intervenants ont été mis ensemble et associés à des catégories pertinentes pour notre analyse, par exemple les objectifs et les repères à l’origine des pratiques, les aspects envisagés comme étant des contraintes à leur travail, les stratégies et l’autonomie des intervenants. Nous avons procédé à cette analyse de contenu de façon traditionnelle (Savoie-Zajc, 2000), en relisant les transcriptions d’entretien à plusieurs reprises et en identifiant, classifiant et regroupant des extraits sans recours à un logiciel mais plutôt à l’aide de crayons colorés et de ciseaux. Le tout a été facilité par le fait que nous avons réalisé tous les entretiens nous-mêmes.

Selon Miles et Huberman (2003), avec le codage thématique, il s'agit d'un travail d'interprétation du contenu sémantique, voire d'attribuer une signification à des textes, des phénomènes et des événements, des causes et explications, des relations interpersonnelles et des éléments conceptuels qui figurent sur les transcriptions, où l'intuition, la créativité et l'audace du chercheur jouent beaucoup. Lors du tri et de la segmentation des discours, on attribue des « étiquettes catégorielles » qui désignent des unités de signification pour l'information descriptive ou inférentielle compilée au cours d'une étude.

Dans le cas des intervenants, nous avons codifié, dans les transcriptions des entretiens portant sur le travail quotidien, un ensemble de thématiques d'analyse du contenu, des catégories (plus générales) et des sous-catégories (plus spécifiques), inspirés de notre cadre conceptuel-analytique et de l'approche de l'EI, en lien avec les pratiques quotidiennes et les « explications » de ces pratiques à la première ligne de services. Voici les cinq ensembles thématiques de notre analyse :

a. La description du travail et des différentes pratiques d'intervention

Dans cette catégorie, nous avons codifié plusieurs aspects du travail des intervenants dont : les activités ou tâches développées, l'approche d'intervention adoptée, les sujets abordés lors de l'interaction avec le prestataire du système et les aspects de la vie de clients sur lesquels l'intervenant agit, le rapport développé avec la personne en question. Chaque pratique mentionnée devient une sous-catégorie de la catégorie « pratiques ». (Le tableau II fournit des exemples à titre d'illustration).

b. Les explications : les objectifs et les repères des pratiques

Cette grande catégorie a pour but d'identifier les segments du discours portant sur les « explications » fournies par les répondants. En d'autres termes, pourquoi ils ont choisi une pratique ou développé une stratégie d'intervention. Ici, les sous-catégories ont émergé des différents motifs mentionnés en lien avec chaque pratique montrant des objectifs concrets avec chaque client, mais aussi les repères qui sont à l'origine

des pratiques. Nous avons cherché à identifier pourquoi ils agissent de telle manière ou développent certaines pratiques en question. Il s'agit de faire ressortir les objectifs qui suivent les orientations d'E-Q, telles que l'insertion en emploi ; les objectifs propres des intervenants ; les objectifs de l'organisme sans faire mention à E-Q et leurs attentes. Nous voulons aussi faire ressortir les cadres de référence que les répondants reconnaissent comme étant à l'origine de leur travail, par exemple l'autonomie professionnelle, la culture communautaire, les demandes des clients, les normes pour la mise en œuvre des programmes et mesures d'E-Q, les outils ou les documents institutionnels, tels que protocoles, ententes de services et guides. (Le tableau II fournit des exemples à titre d'illustration).

c. Les contraintes associées au choix d'une pratique et les stratégies développées

Il s'agit d'identifier les contraintes reconnues par les répondants du secteur communautaire et leur origine. Elles peuvent en effet provenir de l'institution (soit E-Q et ses représentants), de l'organisation, de l'intervenant lui-même ou des prestataires du système. Par ailleurs, à l'intérieur de cette grande catégorie, nous avons examiné les stratégies que les intervenants affirment développer pour faire face aux contraintes existantes ou encore pour surmonter les obstacles reconnus dans leurs discours sur leurs pratiques.

Ainsi, nous avons développé un arbre de codification : les grandes thématiques et catégories sont les grandes branches et chacune peut avoir plusieurs branches plus petites. Nous avons alors aussi codifié des sous-sous-catégories. Par exemple, chaque contrainte devient une sous-catégorie et les stratégies face à cette contrainte représentent des sous-sous-catégories de chaque catégorie de contrainte. (Voir des exemples dans le tableau II).

d. Les retombées des interventions

Nous avons demandé aux intervenants de sélectionner des cas de réussite par rapport à l'insertion en emploi ou au retour en formation, et des cas de personnes n'ayant pas réussi à sortir de l'aide sociale ou de la solidarité sociale à la fin de l'intervention. Avec cette codification, nous cherchions à identifier les retombées spécifiques des interventions. Il est donc important de segmenter les extraits du discours contenant l'évaluation que les répondants font des résultats de leur travail. Ici, il est question d'analyser comment les intervenants considèrent les critères de réussite institutionnels (fixés par E-Q) ; les critères de l'organisme communautaire et les critères convenus avec leurs collègues, et d'analyser si les intervenants déterminent leurs propres critères de réussite. (Des exemples figurent dans le tableau II).

e. Les mentions à E-Q

Ici, nous avons rassemblé tous les autres extraits du discours évoquant l'agence gouvernementale ou les représentants d'E-Q (les agents des CLE) au-delà des aspects représentés comme étant des « contraintes ». Cette catégorie permet d'identifier les documents de référence et les outils pertinents ainsi que de construire une grille de lecture de ces documents institutionnels qui permet la vérification des propos des intervenants et des coordonnateurs des organismes. (Des exemples figurent dans le tableau II).

Tel que proposé par l'EI, nous avons tenu compte de la description du travail quotidien avec les prestataires du système, des « explications » données par les acteurs à la base et de la répétition des événements ou des mots, étant donné que dans cette perspective les régularités représentent un patron qui aide justement à dévoiler « l'organisation » derrière les pratiques. (Campbell and Gregor, 2008 : 69). Notre approche méthodologique visait aussi à observer l'éventuelle marge de manœuvre dont profitent les intervenants communautaires et leur pouvoir de discrétion, autant qu'à comprendre la provenance de celle-ci, ainsi qu'à

observer leurs stratégies face aux contraintes imposées par E-Q et ses agents et les rapports de pouvoir, entre autres.

Le tableau II, présenté par la suite, résume les grandes catégories et sous-catégories et fournit des exemples à titre d'illustration.

Tableau II : Grille d'analyse des entretiens avec les intervenants communautaires

CATÉGORIES	SOUS-CATÉGORIES OU INDICATEURS	EXEMPLES
Les pratiques au travail	<p>Les activités ou tâches développées</p> <p>L'approche d'intervention adoptée</p> <p>Les sujets abordés lors de l'interaction</p> <p>Le rapport avec la personne</p>	<p>Travailler l'estime de soi; travailler l'angoisse; accompagner le client au CSSS; aider à se présenter à un entretien d'embauche.</p> <p>Approche globale et centrée sur la personne; agir avec souplesse.</p> <p>Problèmes familiaux; problèmes de logement; problèmes de santé.</p> <p>Développer une alliance et protéger le client face aux demandes institutionnelles; développer un travail à deux avec le client;</p>
Les explications des pratiques	<p>Objectifs et repères officiels (entente ou programme d'E-Q)</p> <p>Objectifs et demandes du client</p> <p>Objectifs organisationnels</p> <p>Objectifs et cadres de références professionnels</p> <p>Objectifs propres : valeurs ou autres</p> <p>Cadre de référence ou repères professionnels</p> <p>Cadre de référence ou repères organisationnels et du milieu communautaire</p>	<p>Accompagner la personne vers l'emploi; améliorer l'employabilité; insérer la personne en emploi.</p> <p>Décrocher un emploi dans un secteur spécifique; terminer ses études secondaires.</p> <p>Aider à résoudre un problème familial du client; aider à trouver un emploi convenable pour le client; obtenir que le client se fasse traiter pour des problèmes de santé ou qu'il solutionne un problème de logement; que le client développe son autonomie.</p> <p>Références à la profession d'intervenant ou conseiller en emploi; références à l'autonomie et identité professionnelle. (Références à la première personne du singulier du type « mon objectif, en tant qu'intervenant, était de... »)</p> <p>Références à l'identité et/ou à la culture de l'organisme communautaire; références aux outils de travail développés avec les collègues; références au milieu communautaire. (Ces exemples ont été précédés des expressions « ici », « nous », « nous on a élaboré », « à l'organisme on a décidé », « nous on utilise... »).</p>

Tableau II (suite) : Grille d'analyse des entretiens avec les intervenants communautaires

CATÉGORIES	SOUS-CATÉGORIES OU INDICATEURS	EXEMPLES
Les contraintes	<p>La nature</p> <p>La source</p> <p>Stratégies pour les surmonter</p>	<p>L'obligation d'informer sur la participation du client au service; les normes concernant le recrutement des clients; le pouvoir décisionnel des agents d'E-Q sur le parcours du client dans le système; les attitudes des agents.</p> <p>E-Q; les agents d'E-Q et le contexte dans lequel ils agissent; les ententes de services; le logiciel de communication avec E-Q, le MSI; le client.</p> <p>Convaincre l'agent du CLE et le faire changer d'avis par rapport à un client; protéger le client et ne pas informer E-Q de certaines absences au service; convaincre l'agent du CLE d'offrir une autre opportunité de participation à un client qui s'absente; se faire connaître auprès des agents des CLE.</p>
Les retombées	<p>Critères de réussite institutionnels</p> <p>Critères de l'organisme communautaire</p> <p>Critères professionnels</p> <p>Critères propres de l'intervenant</p>	<p>Insérer l'utilisateur du service en emploi; qu'il sorte de l'aide sociale.</p> <p>Aider à résoudre un problème familial du client; que le client décroche un emploi convenable; que le client se fasse soigner; améliorer l'estime de soi du client. (Ces exemples ont été précédés des expressions « pour nous », « à notre avis », « nous pensons », « pour l'organisme ».)</p> <p>Aider à résoudre un problème familial du client; que le client trouve un emploi adapté à ses désirs; que le client accepte de se faire traiter un problème de santé; que le client améliore son bien-être en général ou l'estime de soi. (Ces exemples ont été précédés des expressions « pour moi », « à mon avis », etc.).</p>
Les mentions à E-Q	Toutes les mentions (double codification)	Les agents d'E-Q, les CLE, les directeurs de CLE, les ententes de services, le Protocole de Reconnaissance et partenariat entre E-Q et les OCE, l'application en ligne de communication avec E-Q (MSI); le rapport final à fournir à E-Q; E-Q en général.

Par ailleurs, si une partie des entretiens avec les coordonnatrices des OCE servait à fournir des informations factuelles, ces entretiens étaient analysés aussi afin de nous permettre de découvrir l'influence des éléments provenant de la culture organisationnelle dans les pratiques des intervenants, et en même temps d'explorer leurs représentations des aspects institutionnels qui interviennent lors de la mise en œuvre des interventions d'activation. Les grands thèmes d'analyse des entretiens avec les coordonnatrices, complémentaires des entretiens principaux effectués auprès des intervenants, sont présentés par la suite :

a) L'approche d'intervention et les éléments étant à l'origine des pratiques

Cette catégorie comprend, par exemple, les mentions à l'approche « globale », la philosophie « humaniste », l'approche « centrée sur la personne » ou qui « privilégie la personne (le client) », « les sources d'inspiration identifiées pour le travail des intervenants de l'organisme ».

b) Les mentions à E-Q montrant les contraintes institutionnelles et les stratégies développées par les OCE pour les surmonter

Cette catégorie comprend des sous-catégories telles que : les normes institutionnelles concernant le recrutement et la référence des clients aux services de l'organisme identifiés comme un obstacle ou plutôt une contrainte ; les stratégies de *marketing* et de « séduction » auprès des agents des CLE développées par les organismes ; la protection des clients de l'organisme face aux demandes d'E-Q en matière d'information sur la participation aux services via l'application en ligne MSI ; les objectifs d'insertion en emploi établis dans les ententes de services ; les activités à développer dans le cadre d'une service telles qu'établies dans les appels d'offre.

c) Les retombées des interventions selon l'OCE

Ici, nous avons mis les mentions des coordinatrices aux critères de réussite de l'organisme, de même que leurs représentations sur les critères de réussite d'E-Q,

« Le retour en formation selon Emploi-Québec c'est un échec. Pour nous, ce n'est pas un échec ».

d) Les marges de manœuvre dont disposent les organismes et leur provenance

Ici, les marges ou les éléments qui peuvent libérer les organismes des contraintes peuvent provenir de diverses sources : l'institutionnel, la culture du milieu communautaire, l'expertise professionnelle des intervenants. De cette façon, nous avons identifié des sources d'inspiration ou des normes alternatives à celles d'E-Q (Maynard-Moody et al, 1990) qui favorisent la mise en œuvre des stratégies alternatives. Les normes professionnelles et la culture organisationnelle, par exemple, deviennent des sources pour l'appropriation des politiques et programmes et l'orientation du pouvoir discrétionnaire des intervenants. Par ailleurs, nous avons classifié dans cette catégorie les mentions à l'élaboration des projets d'intervention à l'intérieur de l'OCE pour répondre à un appel d'offre des CLE quand ils ont été présentés comme une opportunité pour l'appropriation de programmes d'E-Q et le développement de modalités d'intervention conformes à l'OCE et à ses intervenants.

Certains documents organisationnels que les répondants ont évoqués et nous ont fournis, tels que les rapports annuels des organismes et les ententes de services célébrées entre l'organisme et E-Q, nous ont aidés à identifier divers thèmes et catégories pour analyser les discours issus des entretiens avec les intervenants et les coordinatrices.

3.4 Volet 2 : l'analyse des déterminants institutionnels

Par le volet d'examen des outils et discours institutionnels et du cadre de réglementation pour la mise en œuvre de la politique d'activation au Québec, nous avons voulu analyser comment l'institution arrive à orienter les interventions au sein des OCE. Cette analyse nous permettra de comparer ce qui est préconisé par la politique gouvernementale et sa mise en œuvre par E-Q, d'une part, et les pratiques effectivement développées lors de la mise en œuvre à la première ligne de services, d'autre part. La littérature récente sur la *street-level*

bureaucracy montre comment les attentes et contraintes sont imposées, par exemple, par un système de primes ou pénalités selon la performance, de manière à déterminer les comportements des intervenants à la première ligne des services d'activation (Brodkin, 2008, 2011). Quels sont les méthodes discursives et matérielles employées par l'agence E-Q et appropriées par les intervenants, assurant ainsi que leurs programmes soient mis en œuvre tels que voulu?

3.4.1 La sélection des documents

En accord avec la méthode inspirée de l'approche de l'ethnographie institutionnelle (EI), nous avons recueilli tous les documents institutionnels et les outils de travail dont les intervenants et les coordinatrices des OCE nous ont parlé lors des entretiens, afin de découvrir comment la régulation institutionnelle oriente ou pèse sur la mise en œuvre des interventions d'activation.

Ainsi, le discours sur les pratiques des intervenants interviewés a été la porte d'entrée de notre collecte de données institutionnelles, qui seraient ultérieurement analysées, afin de mieux comprendre comment E-Q fonctionne comme source et cadre des pratiques à la première ligne, que les intervenants en soient conscients ou non. Par ailleurs, nous avons complété la collecte des documents institutionnels mentionnés ou suggérés par les répondants, par des documents officiels publiquement disponibles que nous avons trouvés sur le site web du Ministère de l'Emploi et la Solidarité Sociale et sur le site web d'Emploi-Québec.

La documentation recueillie suite aux entretiens traitait de questions suivantes : les objectifs et le but de la politique et des programmes; la philosophie et l'approche d'intervention; les règles et les conditions d'implémentation ; les ressources mises en place ; l'organisation de services, les instruments de gestion, la distribution du pouvoir et des responsabilités entre les représentants du gouvernement et les organismes communautaires ; la reddition de comptes, etc. Ces documents (des lois, des règlements, des guides, des manuels, des

brochures, des ententes, etc.) portaient moins sur le discours de la politique que sur les cadres réglementaires pour l'intervention, dont des documents qui plongent dans les détails concernant les procédures à suivre devant l'utilisateur du service, quelle décision prendre dans quelle circonstance, quels sont les moyens de communication avec les représentants d'E-Q ou encore l'information sur la performance et la situation du prestataire que les intervenants doivent transmettre aux agents des CLE, pour ne mentionner que quelques aspects.

Au-delà de la documentation officielle, publiquement disponible, nous avons collecté une certaine documentation restreinte pour la régulation des services et des outils d'utilisation. Il s'agit de documents de travail et d'ententes de services conclues entre le gouvernement et les organismes, des rapports de reddition de comptes à E-Q et des formulaires. Nous avons eu accès à certaines lettres adressées par le gouvernement aux prestataires (sous couvert d'anonymat) et nous avons pu observer le logiciel de communication entre les OCE et E-Q, l'application MSI. Cette documentation a été fournie à l'étape de la réalisation du terrain auprès des coordinatrices des organismes et des intervenants communautaires. Bien entendu, le traitement confidentiel de l'information et la préservation de l'anonymat de l'organisme ont été observés.

Les documents analysés sont présentés par la suite, dans le tableau III.

Tableau III : Documents institutionnels collectés

Acronyme	Document
APEM	Accompagnement des personnes éloignées du marché du travail dans le cadre du partenariat avec les organismes spécialisés en employabilité, Emploi-Québec, 2007.
CPIEQ-2006	Convention de performance et d'imputabilité d'Emploi-Québec, 2006.
LAPF	Loi d'aide aux personnes et aux familles (loi 57 du 2005)
LVLPE	Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (loi 112 du 2002)
DPAAS	Document de présentation du Programme d'Aide et d'accompagnement social, Emploi-Québec, 2015.
PAEQ-2009	Plan d'action d'Emploi-Québec 2009-1010
RMESS- 2009	Rapport annuel de gestion du MESS 2008-2009
RMESS-2010	Rapport annuel de gestion du MESS 2009-2010
RMESS-2013	Rapport annuel de gestion du MESS 2013-2014
BDEV	Brochure programme Devenir-PAAS adressée aux organismes communautaires, E-Q.2010
BREU	Brochure Programme d'aide et d'accompagnement social – PAAS - Réussir, E-Q, 2010
EDEM	Entente de services entre E-Q et l'OCE X pour Démarcheurs, mesure SAE. (Chaque entente pour le service en question est identifiée dans le chapitre avec un numéro différent, par exemple EDEM1, EDEM2, etc.)
EDEV	Entente de services entre E-Q et l'OCE X pour Devenir, mesure PAAS (Chaque entente pour le service en question est identifiée dans le chapitre avec un numéro différent, par exemple EDEV1, EDEV2, etc.)
EPPE	Entente de services entre E-Q et l'OCE X, dans le cadre de la mesure Préparation à l'emploi - PPE. (Chaque entente pour le service en question est identifiée dans le chapitre avec un numéro différent, par exemple EPP1, EPP2, etc.)
ESAEM	Entente service entre E-Q et l'OCE X pour le programme Mise en mouvement. (Chaque entente pour le service en question est identifiée dans le chapitre avec un numéro différent, par exemple ESAEM1, ESAEM2, etc.)
ESS	Entente de services entre E-Q et l'OCE X pour Services Spécialisés, mesure SAE. (Chaque entente pour le service en question est identifiée dans le chapitre avec un numéro différent, par exemple ESS1, ESS2, etc.)

GMSE	Guide des mesures et des services d'Emploi, inclus dans le « Manuel d'interprétation normative des mesures et des services d'emploi », Emploi-Québec, Direction des mesures et des services d'emploi, 2015.
GDEM	Guide du service Démarcheurs en emploi dans le cadre de la mesure SAE, 2009
GORC	Guide opérationnel pour la reddition de comptes des ressources externes à Emploi-Québec, 2005.
MSI	Mesures et services aux individus – Application pour les Services en ligne des intervenants externes, gouvernement du Québec, 2008. Guide d'utilisation.
PRP	Protocole de reconnaissance et partenariat entre Emploi-Québec et les organismes œuvrant en employabilité, 2006.
EOR	L'énoncé d'orientations. Le recours aux ressources externes pour la prestation de services à la main-d'œuvre par les centres locaux d'emploi (CLE), 1999.
ROC1	Rapport final de reddition de comptes de l'organisme communautaire X présenté à E-Q dans le cadre d'une entente de services (fourni par un OCE).
ROC2	Rapport trimestriel de l'organisme communautaire X présenté au conseiller/ère régional d'E-Q dans le cadre d'une entente de services (fourni par un OCE).

3.4.2 La constitution du corpus et l'analyse

La grille d'analyse documentaire a été développée suite à l'analyse des entretiens auprès des intervenants et des coordonnatrices, selon l'approche de l'EI qui nous a menés à commencer l'analyse par l'observation des pratiques quotidiennes des personnes à la première ligne de services, responsables de la mise en œuvre de la politique. Ainsi, elle s'est inspirée d'abord de ce que les répondants ont dit d'E-Q dans leur discours (les objectifs des agents de CLR, les objectifs d'E-Q, les règles, les attentes, les outils de travail, les contraintes, etc.), mais aussi de tout autre description et explication fournie au sujet de leurs pratiques. Notre intérêt était de voir si et comment ces pratiques d'intervention correspondent à ou divergent de ce qui est préconisé par E-Q dans la documentation institutionnelle.

Nous avons utilisé la même grille de lecture pour les documents de référence des répondants dans les OCE et la documentation que nous avons collectée contenant le discours de la politique et le cadre de réglementation pour sa mise en œuvre. Les quatre grandes

catégories que nous avons élaborées, les sous-catégories ainsi que quelques exemples sont présentés dans le tableau IV.

Tableau IV : Grille d’analyse documentaire

Catégorie	Sous-catégorie /exemples
Le rôle et la responsabilité des agents d’E-Q dans les CLE	Responsables du parcours du client vers l’emploi ; référer les clientèles aux organismes ; approuver le financement d’une formation au client ;
La place et le rôle des OCE	Spécialistes en employabilité Partenaires Mandataires
L’approche d’intervention stipulée par E-Q	Approche globale, approche centrée sur la personne, développer un rapport d’aide avec le client ;
Les règles normatives associées aux programmes et mesures d’E-Q.	<ul style="list-style-type: none"> a. les balises pour élaborer les projets d’intervention, b. les spécifications pour le recrutement et la référence des clients aux OCE, c. la surveillance institutionnelle de la participation et la performance des clients, d. le rôle des intervenants dans la mise en œuvre et leur rapport supposé avec les agents du CLE (information, collaboration, etc.), e. la reddition de comptes des OCE à E-Q (par exemple, les indicateurs exigés.

L’analyse du cadre institutionnel présentée au chapitre 5 sera issue de ce travail de comparaison des deux discours (l’institutionnel incarné dans les divers documents, et les discours issus des entretiens réalisés auprès des intervenants et coordinatrices des OCE),

alors que l'interprétation sera guidée par notre cadre conceptuel-analytique. Selon l'approche de l'EI, il est supposé que les intervenants de première ligne reprennent les normes et qu'ils amènent le discours institutionnel dans leur propre discours au même titre que celui des organisations et contextes dans lesquels ils agissent (Smith, 1999; Campbell and Gregor, 2008). Par contre, l'approche que nous favorisons pour l'analyse de la mise en œuvre des politiques propose plutôt que, dans un contexte de contractualisation et de partenariat impliquant la gouvernance à distance, la mise en œuvre de la politique est déterminée par la relation entre les actions à la première ligne et les contraintes institutionnelles, à travers une approche plutôt « relationnelle ».

Ainsi, au-delà de déterminer le rapport entre les deux discours, celui des autorités d'E-Q et celui des acteurs en contact avec les usagers des services d'activation, nous espérons faire avancer les connaissances théoriques expliquant la mise en œuvre des politiques et programmes dans le contexte de la gouvernance à distance impliquant les organismes communautaires. Toutefois, avant d'aborder les résultats de nos analyses, mentionnons certaines limites à cette étude.

3.5 Limites de la recherche et questions éthiques

Cette recherche exploratoire ne représente qu'une analyse partielle des conditions qui déterminent les pratiques d'intervention et d'activation au Québec. Il est à noter que les intervenants des OCE ne sont pas les seuls intervenants de la première ligne rencontrés par les prestataires d'AFDR lors de leur démarche. Effectivement, ces derniers sont préalablement et parallèlement en rapport avec un agent d'E-Q qui applique directement les règles institutionnelles en ce qui concerne l'aide financière, qui fait l'évaluation du rapport de la personne au marché du travail et qui peut la recommander aux services d'aide à l'emploi offerts par un organisme communautaire ou à n'importe quelle autre mesure qu'il trouve la plus adéquate relativement à sa situation. Dans cette étude, le rôle joué par les agents d'E-Q est souvent évoqué par les intervenants des organismes communautaires et les responsables des organismes en question; ces agents aux CLE sont en soi un instrument institutionnel de

contrôle, puisqu'ils constituent les premières courroies de transmission entre E-Q et les organismes communautaires, et même directement auprès des intervenants. Cependant, une limite importante de cette étude est qu'elle ne comprend pas une ethnographie institutionnelle du travail de ces agents et que nous possédons seulement des sources de seconde main (des documents ou des discours des intervenants), un volet qui pourrait être développé dans de futures recherches visant à éclaircir la dynamique du rôle des agents en tant que fonctionnaires de première ligne (*street-level bureaucrats*)¹⁹.

Cette absence s'explique par le fait qu'il y a eu de la part du MESS une résistance à collaborer à notre recherche. Après plusieurs mois de collaboration avec des cadres du MESS et d'E-Q dans le développement du projet de recherche plus large auquel ce mémoire se greffe, lorsque le moment est arrivé de signer une lettre formelle de collaboration, la haute direction s'est désistée. La raison invoquée était que l'agence se trouvait en train de mettre en œuvre des changements organisationnels et que le moment n'était pas propice. En réalité, EQ éprouvait des difficultés avec le syndicat des agents des CLE en lien avec ces changements organisationnels. L'absence d'entretiens avec les agents, ainsi qu'avec les dirigeants des CLE et les dirigeants régionaux et centraux d'E-Q, s'avère une limitation importante pour cette recherche. Pour cette raison, nous ne pouvons tirer des conclusions que sur la base d'une analyse comparative du discours des intervenants dans les OCE et du discours institutionnel tel qu'il est présenté sous forme écrite. Il faudra donc voir ce mémoire comme constituant la première vague d'une recherche qui pourra se poursuivre à un moment ultérieur.

Sachant par ailleurs que les intervenants se portaient volontaires pour les entrevues, ce qui pouvait entraîner des biais dans les résultats en raison de l'auto-sélection des répondants,

¹⁹ Une étude des agents des Centres de travail Québec (CTQ - prédécesseurs des Centres locaux d'emploi ou CLE) à Montréal a été effectuée sous cet angle au début des années 1990 (White et McAll, 1996), dans des conditions institutionnelles à la fois semblables et différentes. Voir aussi, White et Lévesque, 2001.

notre stratégie a consisté à les faire parler des actions prises pour accompagner le parcours de deux clients concrets, basant leur partage d'informations sur ce qui figurait dans le dossier du client.

Enfin, dans le but évident de préserver l'anonymat des usagers des services et de ne pas affecter la confidentialité de leur situation et de leur performance lors des interventions, puis de préserver la confidentialité de l'interaction entre les professionnels et les clients, nous n'avons pas observé les pratiques d'intervention et leur rapport aux cadres réglementaires de façon directe. Nous l'avons plutôt fait de façon indirecte, à partir des informations données par les intervenants sur leurs pratiques spécifiques concernant les dossiers. Si cette méthode a permis d'amoinrir les chances que les intervenants nous offrent un discours général sur leur perception de leur travail, et a pu ancrer le discours qu'ils ont généré dans les données contenues dans un dossier spécifique, cela n'enlève pas le fait qu'ils ont généré un discours sur leurs pratiques qui n'était pas cadré par nos propres observations de leurs pratiques.

Nous n'avons pas non plus interviewé, aux fins de cette recherche, des prestataires du système, ce qui aurait amené une autre perspective sur la mise en œuvre et sur la qualité du rapport d'interaction entre les intervenants et ces personnes.

Comme il est prévu dans le certificat d'éthique, nous avons demandé aux personnes interviewées de signer un formulaire de consentement éclairé, et nous avons aussi signé un document portant sur le traitement confidentiel de l'information fournie lors des entretiens et sur la préservation de l'anonymat des répondants. La documentation en lien avec l'éthique de la recherche incluant les lettres de consentement éclairé figure dans les annexes G et H.

Chapitre 4. Les pratiques d'activation des intervenants communautaires et leurs «explications»

Dans ce chapitre, nous présentons les résultats des analyses du discours des intervenants œuvrant au sein des organismes communautaires en employabilité (OCE)²⁰ sur leurs pratiques auprès des prestataires du système d'activation et d'aide financière de dernier recours (AFDR) au Québec. Deux questions orientent cette présentation : a) *Comment est-ce que les intervenants représentent leur travail quotidien et leur mode d'intervention?*, et b) *Comment est-ce qu'ils représentent les déterminants de cette manière d'œuvrer?*

Dans la première section, en conformité avec l'approche de l'ethnographie institutionnelle (EI), nous allons voir comment ils décrivent leur intervention auprès des usagers du service. Ainsi, il s'agit de saisir en quoi consiste leur travail au sein des organismes dans le cadre de mesures et programmes d'E-Q, qui sont décrits dans l'annexe D. Ensuite, nous présenterons les explications données par les intervenants par rapport à leurs manières d'agir durant les interventions : il s'agit d'analyser leur univers d'action et de sens, de mettre en lumière les cadres de référence et les repères que les intervenants reconnaissent comme étant à l'origine de leur travail. Dans un troisième temps, nous analyserons les représentations que les intervenants se font du rapport avec les agents d'Emploi-Québec (E-Q) - et des jeux de pouvoir, par exemple, dans les stratégies qu'ils développent pour répondre aux, ou contourner, les règles institutionnelles ou pour faire face aux obstacles et contraintes institutionnelles qui interviennent et s'imposent dans leur travail. Contrairement à ce qui

²⁰ Ces professionnels sont généralement dénommés de plusieurs manières: conseiller, conseiller en emploi, conseiller en orientation, conseiller en formation, intervenant, intervenant social. Comme précisé dans le chapitre 3, nous avons interviewé des intervenants et des intervenantes, cependant, aux effets de simplifier la rédaction nous utiliserons généralement les termes « les intervenants » ou « les conseillers » sans distinction entre le masculin et le féminin.

était démontré par, par exemple, Brodtkin (2011) dans son analyse de la mise en œuvre des programmes d'activation aux États-Unis, cette recherche permet de saisir comment les intervenants voient qu'ils développent une relation d'aide avec les usagers, grâce à d'autres sources d'inspiration et de force leur permettant de contrer l'influence d'E-Q.

4.1 Le travail quotidien des intervenants et leurs pratiques

En suivant l'approche de l'EI, cette section commence par détailler en quoi consiste le travail quotidien des intervenants en employabilité et la manière dont il est effectué, à travers leur propre discours. Les intervenants décrivent leurs tâches, leurs pratiques et leurs stratégies prédominantes dans le cadre des services offerts à deux clients réels, avec qui ils ont travaillé dans le passé. Dans les entretiens, les dossiers ont été abordés l'un après l'autre. À travers les récits qu'ils développent sur leurs interventions auprès de ces deux clients, ils évoquent le diagnostic et le mode d'intervention, les objectifs qu'ils se sont donnés et les stratégies adoptées, et ils parlent de leurs représentations de la qualité du rapport entretenu avec eux.²¹

4.1.1 D'abord, une approche dite « globale »

Par la description de leur travail avec les clients, nous avons appris en quoi consiste l'offre de services en « employabilité », l'« aide à la recherche d'emploi » et l'« orientation vocationnelle ». Ceci nécessite la mise en œuvre de plusieurs activités plutôt techniques telles que : aider le client à identifier ses compétences, élaborer un cv, faire un choix de carrière ou décider d'un métier, chercher un champ d'emploi et un emploi, se préparer pour un entretien d'embauche, contacter un employeur; ou encore recommander le client à un employeur ou trouver un organisme qui pourra offrir une formation d'utilité, entre autres. Les tâches portant sur l'orientation et l'acquisition de certains apprentissages permettant

²¹ Pour parler des prestataires du système intégré nous allons souvent utiliser la dénomination « le client » ou « les clients » sans faire la distinction féminin/masculin puisqu'elle est la plus utilisée par les intervenants, et nous indiquerons s'il s'agit d'une cliente ou d'un client au moment de citer le cas.

d'aller vers l'emploi ou de se maintenir en emploi, sont réalisées lors de sessions individuelles mais aussi de groupes. Parfois il s'agit d'accompagner le client après son insertion en emploi en le conseillant sur la façon d'aborder certains problèmes rencontrés au cours de l'intégration au milieu de travail - comme le fait de concilier garderie, transport, vie de couple - (Int7, cas 14)²², tandis que d'autres fois, il faut orienter la personne dans son rapport avec l'autorité (Int7, cas 13).

Toutefois, les récits des intervenants permettent d'observer que leurs tâches incluent aussi généralement l'évaluation en profondeur de la situation globale des clients ; l'orientation vers des ressources externes dont la personne pourrait avoir besoin ; l'intervention psychosociale (par exemple, l'aider à développer l'estime de soi) ; le « *counseling* » (proposition de démarches à suivre) ; ainsi, leur travail comporte des tâches plutôt « émotionnelles » au cœur de la relation « d'aide », dont le soutien psychologique (traiter les peurs et les frustrations) et l'écoute, l'encouragement et l'accompagnement des clients dans leurs démarches en fonction des circonstances et problématiques complexes qu'ils traversent. Les extraits suivant illustrent bien la nature de ce travail :

« Elle (la cliente) avait vécu tellement des échecs toujours, ses projets ont toujours tellement tombé à l'eau qu'elle a de la misère à croire... Il fallait la soutenir pour soutenir sa motivation, je dirais que c'est ça qu'on que j'ai fait avec elle. J'ai revisité son CV avec elle, on a regardé tous ses contacts qu'elle avait déjà fait, on lui en a donné d'autres » (Int7, cas 13).

« Il avait participé à ça | club de recherche d'emploi |, et ça avait rien donné. Fait que là ce qu'il disait, 'tu sais moi j'ai tout fait ce qu'il fallait faire, ça a rien donné, ça marchera pas', etc., etc. Bon j'ai dit parfait, on va en inventer d'autres façons de faire si celles-là ont pas fonctionné. .. et puis avec son angoisse on va travailler ça, ... on va pas faire semblant qu'elle est pas là, elle est là, fait qu'on va essayer de voir comment on peut, avec cette angoisse-là, comment on peut tranquillement aller au-delà de ça, ou l'affronter, des petits bouts par petits bouts... je disais je vous vois travailler dans

²² Les sources des données sont indiquées selon le numéro d'identification de l'intervenant (Int) et le dossier du client auquel il faisait référence (cas); de courts profils de chaque cas se trouvent dans l'annexe C.

un bureau, vous êtes beau bonhomme, vous allez séduire les gens, vous êtes un homme agréable » (Int12, cas 23).

Ainsi, « l'aide à l'emploi » et « l'aide à la personne » sont présentés par tous les intervenants comme étant deux axes d'intervention indissociables. Selon leur conception du rôle, il s'agit de « chercher le bien-être du client au-delà de l'emploi et l'employabilité », voire de pouvoir « répondre aux différents besoins de la personne ». Peu importe que le service soit adressé à des clientèles considérées plus « proches » ou plus « éloignées » du marché du travail et présentant des contraintes « temporaires » ou « sévères » à l'emploi. Il est question d'aborder les problématiques du client de manière « intégrale », en considérant les diverses sphères de leur vie ; ce mode d'intervention est décrit comme étant une approche « globale ».

Les récits des intervenants suggèrent qu'en fonction des besoins rencontrés, ils se donnent des objectifs spécifiques avec chaque client, puis qu'ils déterminent la manière d'agir avec autonomie. Il s'agit d'un rapport d'aide et d'un accompagnement « humaniste », « centré sur la personne » ou qui « privilège la personne ». Cela implique, souvent, de laisser de côté les démarches spécifiques d'insertion en emploi (telles que l'orientation ou l'élaboration d'un CV), de prioriser le soutien à la résolution de problèmes de nature diverse et de faciliter l'accès à des ressources dont elle peut avoir besoin.

Ce qui est significatif, c'est que de telles pratiques sont généralement présentées par les intervenants comme étant le résultat d'une décision personnelle ou venant de leur propre interprétation du rôle. Parfois, il est explicitement remarqué qu'ils agissent avec indépendance par rapport au mandat institutionnel ou qu'ils ne savent pas s'il est indiqué dans l'entente qu'il faut s'occuper de certains aspects. Si la référence à des ressources sociales et de santé est prévue dans le cadre de certaines mesures d'E-Q, le propos des intervenants laisse entendre que cet aspect de leur travail dépasse largement la simple référence :

« Une personne qui avait pas mangé, on met de côté le profil d'orientation, ... on va chercher des ressources ..., on va régler ça, c'est ça le plus urgent. ...ok on est dans un cadre d'intervention bien précis, mais sans perdre de vue qu'on considère la personne dans sa globalité. Un processus d'orientation |en emploi| quand la personne a faim, non, moi je suis pas pour » (Int2, cas 3).

Ainsi, lors de l'interaction avec le client, les conseillers vont souvent détecter des problèmes de santé physique ou mentale (celle du client ou d'un membre de la famille) ou des problèmes dits psychosociaux (tels que la toxicomanie). Dans ces cas particuliers, les intervenants priorisent la résolution de ces difficultés, même si cela implique de négliger momentanément les activités directement liées à l'employabilité ou à la recherche d'emploi, et ce même si l'insertion en emploi est prévue à la fin du service.

« moi j'avais l'impression qu'il était en dépression le monsieur, ... on est venu à comprendre qu'il envoyait pas de CV parce que s'il envoie un CV il faut qu'il aille passer une entrevue, pis là j'avais l'impression que juste le mot entrevue il perdait connaissance, lui dans sa tête il associait ça si je l'ai pas, c'est un échec ... Donc là, je me suis rendue compte que son stress était énorme, énorme, énorme, ... Donc finalement on a arrêté la recherche d'emploi... il dormait pas, il arrivait il était toute noir, noir, cerné vraiment, ... Fait que là, j'ai vu que ok là non, ça va pas. ... Et puis moi, mon but, c'était vraiment qu'il aille voir un médecin (Int4, cas 7) ».

Dans d'autres cas, le travail consiste à aider à solutionner un problème parental qui rend difficile l'autonomie du client et l'insertion en emploi ; souvent, cela devient l'un des objectifs de l'intervention, sinon le principal. Dans ce sens, un des intervenants relatait avoir eu comme premier but de convaincre sa cliente d'aller chercher de l'aide à un service externe pour placer sa fille adolescente dans un centre d'accueil en raison de problèmes de violence (Int. 3, cas 5). Parfois encore, les intervenants vont aider à résoudre un problème de couple. Ainsi, une intervenante racontait qu'un client avait refusé un emploi parce que son épouse était malade et qu'il devait s'occuper d'elle lui-même, à l'exclusion de toute autre personne. Dans ce cas, l'intervenante a d'abord travaillé à convaincre son client de chercher de l'aide à domicile auprès d'un CLSC (Int12, cas 24).

Nous avons par ailleurs observé que l'approche d'intervention « globale » revendiquée par tous les intervenants rencontrés, est aussi la marque des organismes communautaires où ils travaillent. Des informations issues des entretiens auprès des coordinatrices, puis l'analyse des rapports annuels des organismes, permettent de constater qu'au moment d'expliquer le mode d'intervention des OCE, il sera souligné davantage l'importance de l'approche « globale » ou « systémique », au cœur de leur démarche d'aide :

« On travaille vraiment différents aspects de la vie de la personne, c'est un peu un travail de..., moi je trouve que c'est un travail de travailleur social, avec une finalité d'employabilité. Mais il faut passer par une approche globale pour essayer de voir qu'est-ce qui achoppe dans la vie de cette personne-là qui fait qu'elle peut pas travailler. Parce que souvent c'est pas juste une question de rapport au travail, c'est peut-être autre chose qui empêche la personne de bouger vers le boulot » (C4).

«... Intervenir et aider les femmes à intégrer le marché du travail c'est plus que développer seulement leur employabilité. C'est aussi regarder et agir sur l'ensemble des sphères de leur vie, tant du côté personnel, social que professionnel » (Rapport d'activités 2008, C 1)

De même, nous avons découvert que dans des dossiers et des brochures du Regroupement québécois des organismes pour le développement de l'employabilité (RQuODE), auquel appartiennent tous les organismes pour lesquels travaillent les intervenants, il est explicité que la fonction principale des membres est d'accompagner les personnes dans leur intégration à l'emploi (préparer, informer, orienter, chercher, trouver et maintenir) mais que comme philosophie d'intervention, « ils privilégient la personne dans sa démarche », donc, ils considèrent les différentes sphères qui gravitent autour d'elle, au-delà de l'emploi. Il est également dit que les organismes préconisent une approche « systémique » de l'employabilité et une philosophie d'intervention « humaniste ». ²³ Donc, l'approche

23 Dans la même lignée, il est remarqué que la culture organisationnelle adoptée par les organismes membres du RQuODE se caractérise par: une identité collective; une vision commune de l'employabilité et du mandat; un modèle d'intervention globale pondérée à travers six séquences; des perspectives de travail professionnel et de qualité; des rapports avec une diversité d'acteurs de leur environnement; une autonomie dans leurs orientations et façons de faire; et une imputabilité à l'égard de leur collectivité (Protocole de Reconnaissance du partenariat entre E-Q et les OCE, annexe iii).

d'intervention dite « globale » adoptée par les intervenants pour qualifier leur mode d'intervention s'avère aussi une caractéristique du milieu des organisations communautaires œuvrant en employabilité. On pourrait alors considérer qu'elle devient une orientation soutenue par la culture organisationnelle d'une part et qui en retour alimente cette culture.

4.1.2 Le rapport d'alliance avec le client et le « travail à deux »

Les pratiques rendent compte et à la fois illustrent la conception de l'intervention des intervenants communautaires œuvrant en employabilité, la manière dont ils interprètent les besoins des prestataires du système, puis développent des stratégies singulières pour arriver aux objectifs visés. Elles parlent aussi du rapport entretenu avec ces clients en fonction d'une telle conception.

Nous avons pu distinguer deux pratiques d'accompagnement vers l'emploi et d'aide à la personne en général, assez courantes chez les intervenants : *solliciter la collaboration du client et tenir compte de son projet, puis développer un rapport d'alliance avec lui.*

4.1.2.1 Solliciter la collaboration du client et tenir compte de ses désirs

Notre analyse des récits des intervenants révèle que, d'après la conception de l'intervention des interviewés décrite à la section précédente, aider le client à s'insérer en emploi implique de considérer ce qui conviendrait à la personne : un emploi qui lui soit « convenable » tiendrait compte de la probabilité qu'il y puisse s'y maintenir en raison de ses motivations, capacités, expériences, traits de personnalité, circonstances de vie, ainsi que des exigences du travail en question.

En évoquant des cas concrets, tous les intervenants ont laissé entrevoir qu'ils ont tenu compte des préférences des clients pour développer leur parcours d'insertion vers l'emploi, et qu'ils les ont aidés à définir un objectif et à identifier leurs aspirations. Donc, leurs récits suggèrent qu'il s'agit d'un travail fait « à deux », à l'intérieur d'un espace d'interaction où le client participe à l'élaboration de la stratégie d'insertion, à l'issue duquel il pourra se sentir

maître des décisions concernant ses démarches vers l'emploi. Ainsi, certaines expressions reviennent de manière constante, telles que « on a regardé des stratégies ensemble », « on a analysé avec la cliente », « on a décidé avec elle ». Ce travail de collaboration fait partie de leur conception de l'intervention et de la relation d'aide. Par exemple :

« Elle me l'avait dit au départ que c'était son souhait d'essayer de trouver un métier qui pourrait descendre le niveau de stress. Ça c'est un souci que j'ai eu tout au long de la démarche... s'assurer de ça » (Int5, cas 9).

Dans un autre cas, l'intervenant a dû persuader l'école pour que la cliente puisse bénéficier de la formation qu'elle voulait :

« Nous quand on a une participante qui arrive qui a déjà été en formation aux adultes, on doit consulter l'école pour voir un peu les traces de son passage là avant. L'école avait une grande réticence à la reprendre en formation... j'ai eu un peu à, pas à débattre mais à vendre la fille pour qu'elle accepte la reprendre à la formation des adultes, parce que son passage avait pas été bien, les notes qu'il y avait sur elle pas rien de positif » (Int10, cas 19).

Dans la même lignée, un des intervenants expliquait que son client voulait partir travailler à son compte plutôt que devenir un employé pour quelqu'un d'autre, et que cette personne, apparemment, entraînait souvent en conflit avec ses collègues de travail et ses patrons. Il a donc décidé d'arrêter l'orientation pour la recherche d'emploi et de l'aider à démarrer une petite entreprise. De plus, il a accompagné son client durant un entretien au centre local de développement économique de la région. Tel qu'expliqué par l'intervenant, cette réorientation au cours de l'intervention a impliqué que le client soit transféré du programme en cours vers un autre service d'E-Q. Le dossier a été fermé sans avoir pu indiquer si la personne était en emploi après la participation, ce qui était l'objectif de la mesure que l'intervenant devrait mettre en œuvre (Int11, cas 21).

Le même intervenant expliquait, par rapport à un deuxième cas, qu'il a aidé le client à réaliser son projet, même si cela a signifié d'aller en formation et non pas de s'intégrer tout de suite en emploi comme prévu dans le programme d'E-Q. Il soulignait avoir été conscient que l'entente de service que l'organisme détenait avec E-Q prévoyait que le service rendu

termine avec le placement en emploi. Il remarquait cependant que la clientèle cible du programme en question était considérée par E-Q comme « proche du marché du travail » et donc, pas en besoin d'une formation. Cependant, cet intervenant a encouragé son client à chercher une formation à cause de son désir de terminer son éducation secondaire et de mieux se préparer à pouvoir conserver un travail à long terme. L'interviewé soulignait que, de cette manière, il avait accompli - de façon indirecte - l'un des objectifs visés par E-Q dans le cadre de ce programme, à savoir, le maintien en emploi (Int11, cas 22). Nous pouvons apprécier que les deux cas ont été considérés comme étant des « réussites » par l'intervenant en question bien qu'il ne s'agissait pas du placement en emploi à la fin du service comme prévu par E-Q, donc des « échecs » du strict point de vue institutionnel.

Ces situations témoignent d'une manière d'intervenir qui va au-delà du cadre institutionnel tel que conçu par E-Q. En réinterprétant le but du service, et en priorisant le maintien en emploi plutôt que l'insertion à court terme, l'intervenant a élargi son champ d'action avec une certaine autonomie par rapport au cadre institutionnel, et cela, selon ses propres critères et en lien avec les objectifs du client. Ces stratégies se distinguent de celles observées par Brodtkin aux É-U (2011, 2012) où sont imposés des incitatifs et désincitatifs selon la performance des intervenants, mesurée en termes de placement en emploi. Dans les cas étudiés par Brodtkin – tout comme chez les fonctionnaires de la première ligne de services observés par Lipsky dans les années 1970 - les intervenants ont utilisé leur marge de manœuvre afin de faciliter leur travail en fonction des conditions (surcharge) et des contraintes imposées (par ex. quotas de performance).

4.1.2.2 S'engager personnellement et développer une alliance avec le client

D'après notre observation indirecte du travail des intervenants, plusieurs d'entre eux – en régions urbaine et semi-urbaine, hors de Montréal – vont s'investir personnellement de façon importante lors de l'intervention, afin de faciliter l'accès des clients à des opportunités concrètes d'insertion en emploi ou à des ressources externes dont ils peuvent avoir besoin

(comme la santé, les services sociaux, les services psychosociaux, les services de logement, les banques alimentaires).

« Je lui ai dit : vous ne semblez pas être très en forme ce matin, ..., vous sentez l'alcool qu'est-ce qui se passe? Alors on avait développé à ce moment-là des bons liens, je me sentais assez à l'aise d'aborder ce sujet-là. Alors il m'a dit 'oui, oui, je bois, ça me fait du bien, j'oublie' ..., à partir de là, je me suis dit il y a un problème majeur je pense que ce monsieur-là n'est pas prêt à intégrer un emploi... , alors je lui ai proposé de l'accompagner au CLSC... je suis allé avec lui l'accompagner deux fois au moins. La première fois je suis allé avec lui rencontrer l'infirmière,... une autre fois je l'ai attendu» (Int 9, cas 17).

Par ailleurs, nous avons noté que, lorsque les intervenants évoquent des cas concrets, ils mettent l'accent sur les stratégies développées afin de créer une complicité avec leur client, voire un rapport d'alliance (Horvath et Symonds, 1991) face aux défis de la démarche vers l'emploi, concept propre à la psychothérapie :

« Ça fait plusieurs fois qu'elle manque, elle a toujours une bonne raison, fait que là ... je lui ai rappelé, tu te souviens on avait signé un papier au début?, puis ça, ... 'on est deux dans la chaloupe, mais j'ai l'impression qu'il y a juste moi qui rame'... On dirait que ça marche toujours, tout de suite elle a dit oui, oui, je le sais » (Int 4, cas 8).

Les récits des intervenants suggèrent qu'ils mobilisent divers niveaux d'engagement dans la relation d'aide, et parfois le rapport avec le client peut sembler quasi-paternel. Par exemple, certains d'entre eux vont parler de « nous préparer » à une entrevue, ou de « nous présenter » auprès d'une ressource externe, en faisant référence à un travail « à deux ». Ainsi, un des conseillers racontait avoir accompagné son client jusqu'à l'entreprise pour passer un entretien de sélection. Il l'a amené dans sa propre voiture et a attendu pendant qu'il passait l'entrevue. Il racontait également avoir demandé, dans un autre cas, la permission de l'employeur d'être présent à l'entretien, au cas où son client présenterait des difficultés de langage (Int 9, cas 18). D'autres fois, la stratégie de certains intervenants implique de se déplacer chez le client afin de lui communiquer une opportunité de travail, ou de l'avertir d'un rendez-vous sollicité auprès d'une institution. Par exemple, le même intervenant qui a accompagné son client voulant travailler à son compte au centre local de

développement (Int11, cas 21) s'est présenté chez lui pour l'informer d'une opportunité parce qu'il n'arrivait pas à le rejoindre par téléphone après deux semaines et il savait que « son avenir se jouait un peu là.»

Nous remarquons que ces situations qui vont bien au-delà des paramètres du programme d'E-Q que les intervenants devraient implémenter, ont été observées presque exclusivement dans les deux régions en-dehors de la métropole, dans des petites villes où les gens ont tendance à se connaître et à se rencontrer beaucoup plus souvent dans les espaces publics. De là, nous pouvons faire l'hypothèse que le contexte ainsi que l'échelle du territoire desservi par OCE peut faciliter ce type de pratiques d'aide de la part des intervenants. Notons qu'il n'y a eu aucune mention de contraintes liées à la disponibilité pour pouvoir répondre à des besoins individuels, ou à la question d'avoir trop de clients à suivre en même temps²⁴. C'est en fait une marque des OCE depuis environ 2005, lorsque l'atteinte de leurs cibles a commencé à poser problème pour plusieurs, en raison notamment du décroissement du taux de chômage. Il est à noter aussi que, même si des cibles de performance existent (nombre de clients, nombre de clients placés en emplois, etc.), les intervenants dans les OCE et les OCE eux-mêmes ne subissent pas de pénalités s'ils ne les atteignent pas.

De plus, ce type d'investissement semble avoir été accepté par l'organisation pour laquelle ils travaillent. Cela laisse entendre qu'au lieu de réduire leur personnel au minimum, ces OCE considèrent que ça soit « payant » d'investir plus dans chaque client – et cela, même si l'objectif officiel du programme n'est pas atteint.

Dans ce contexte, cet intervenant a même continué à travailler avec ce client au-delà de la date de fin de service prévue dans l'entente avec E-Q, et a accompagné le client de manière officieuse :

²⁴ Situation qui est bien différente dans les établissements publics et ceux observés par Brodtkin (2012).

« Officiellement l'entente de service avec était arrêtée depuis le mois de mai, suite au fait qu'il était embarqué sur un programme autre que Démarcheurs, donc qui était Soutien au travail autonome. Mais moi je continuais à le suivre quand même, même s'il était plus un client du programme. Parce que je savais qu'il avait besoin d'aide, moi je l'ai aidé dans la rédaction de son plan d'affaires, je l'ai supporté pendant 4 mois, 5 mois après, le fait qu'il ait été quand même un client, qu'il n'était plus un client du programme » (Int11, cas 21).

Parfois, le fait de continuer à aider un client au-delà de la période de service stipulée par E-Q (présenté dans les récits comme étant une décision personnelle du professionnel), peut être aussi la conséquence d'une orientation organisationnelle, ou plutôt une combinaison de la décision de l'intervenant et d'une politique de l'organisme, comme par exemple, d'assurer au moins un suivi léger pendant quelques mois après la fin officielle de l'inscription au programme (Int11, cas 22).

Par ailleurs, s'il existe bien un objectif général d'intervenir en « employabilité » et « d'aider les clients de manière globale » ainsi qu'un ensemble de pratiques qui en découlent (orienter, écouter, soutenir, encourager, aider à résoudre des problèmes, à faire des deuils par rapport à un emploi antérieur, etc.), les récits témoignent que chaque intervention, voire chaque cas, comporte des objectifs spécifiques qui nécessitent de développer des stratégies toujours singulières. Si tous les intervenants se donnent l'objectif ultime d'aider le client à trouver un emploi dans le domaine désiré, l'objectif réel dans un cas peut être de trouver une formation convenable, dans d'autres cas, de développer l'estime de soi, de travailler sur les peurs, de convaincre le client de se faire traiter pour un problème psychosocial ou de santé mentale, ou encore de l'aider à trouver une solution pour un problème familial qui l'empêche d'entreprendre des démarches autonomes. Les intervenants peuvent modifier les objectifs et la stratégie en cours de route en fonction de bouleversements dans les circonstances personnelles et familiales du client, de contraintes émergentes ou d'une modification dans leur projet. Selon ces récits, on comprend que l'intervention communautaire en employabilité est faite « à mesure » et « adaptée aux besoins du client ». Elle est une « invention permanente » qui ne peut être déterminée à l'avance, mais qui est plutôt bâtie à la première ligne, lors de l'interaction avec les prestataires et face à leurs

circonstances spécifiques. Elle est, pour ces intervenants, un processus dynamique qui va au-delà des intentions originales des intervenants, et parfois, de ce qui est spécifié par E-Q par rapport aux programmes et mesures qu'ils mettent en œuvre, comme dans les régions hors de Montréal.

4.2 Pourquoi ces pratiques? Les repères et les cadres de référence des intervenants

Tournons-nous maintenant vers les « explications » que les intervenants offrent à propos de leur travail. Dans cette perspective, nous avons analysé les cadres de référence et les repères que les intervenants amènent dans leurs récits pour justifier leur façon de concevoir leur travail et d'agir auprès des clients référés par E-Q. Cette analyse fait ressortir leur perception des contraintes et obstacles provenant de l'encadrement des programmes qu'ils mettent en œuvre par EQ, mais aussi, d'autres repères qui sont de loin plus déterminants. Nous avons identifié trois repères structurants auxquels font référence les intervenants : l'identité et l'autonomie professionnelle; la culture organisationnelle et communautaire ; travailler à partir de projets de services élaborés d'abord par l'OCE.

4.2.1 L'identité et l'autonomie professionnelle

Les intervenants interviewés possèdent des formations variées : travail social, psychologie, sociologie, communications, éducation avec une orientation en carrière. Plusieurs d'entre eux détiennent un diplôme de maîtrise ou suivaient des cours de deuxième cycle au moment de l'entretien. Certains sont conseillers en orientation en titre, reconnus par l'ordre professionnel pertinent et ils sont les seuls habilités à appliquer certains tests diagnostiques auprès des prestataires de la politique d'activation.

Tout au long des récits présentant les actions prises dans des cas concrets, le langage utilisé par les intervenants fait ressortir la perception d'un pouvoir discrétionnaire important, voire d'une autonomie dans la détermination de plusieurs aspects de leur travail d'intervention : « moi, mon choix en tant qu'intervenante », « moi, mon but », « mon objectif », « j'ai déterminé », « moi, j'ai décidé », « moi, je les amène », « j'axe mes interventions », « mon

rôle, moi je trouve », « je suis formé pour, je suis en mesure d'évaluer ». En effet, les intervenants sont le plus souvent soucieux d'insister que leur rôle n'est aucunement d'exécuter les politiques et programmes d'E-Q.

Ainsi, généralement ils évoquent davantage leur identité professionnelle, par exemple, en mentionnant leur métier (conseiller en orientation, par ex.) afin d'expliquer les pratiques et les stratégies adoptées. D'après leurs discours, c'est en fonction de cette auto-identification ou d'une appartenance professionnelle (à un ordre, des psychologues par ex.), et de l'autonomie qui en découle, qu'ils vont adopter une approche « globale » d'intervention et déterminer les besoins prioritaires du client et les objectifs à viser, et choisir les outils de travail pertinents. Les intervenants se présentent comme étant des experts ou des spécialistes dans le domaine de « l'aide à la personne » et de « l'employabilité », professionnels « outillés pour solutionner les problèmes des clients » et pour développer des interventions « adaptées aux besoins ». Par exemple :

« Moi je le fais, écoutez, moi je suis une professionnelle, je réponds aux besoins des clients. Qu'il y ait une entente avec Emploi-Québec, si mon client il arrive qui est en pleurs, il sait plus quoi faire, je vais pas attendre l'avis d'Emploi-Québec pour réagir. ..., est-ce que c'est prévu dans l'entente de cette façon?, je le sais pas, franchement pour moi c'est un point d'interrogation, mais je sais que dans mon travail je le fais, parce que..., je peux pas laisser une personne repartir en situation d'urgence, repartir de mon bureau comme ça sous prétexte que c'est pas dans l'entente...après s'il faut argumenter, on argumentera...» (Int2, cas 4).

Dans cette même lignée, les intervenants vont souvent faire ressortir leur satisfaction devant les résultats obtenus du travail, même quand il ne s'agit pas d'un succès selon les critères fixés par E-Q. Par exemple :

« Je dirais de façon générale, même si son passage a pas été un succès comme je vous disais, ... je suis certaine que son passage va lui avoir apporté des choses sur plus long terme. Elle a appris des choses, elle a découvert des choses sur elle, mais c'est juste qu'elle était pas prête encore à ce moment-là |pour continuer la formation| mais, même si statistiquement parlant c'est pas une réussite moi comme conseillère je pense que ça en est une » (Int10, cas 19).

« Mais je suis assez fière quand même du cheminement de ce client-là parce que je l'ai vu l'évolution chez eux, je le voyais que ça allait de mieux en mieux » (Int 12, cas 23).

« Moi je crois que elles [les clientes] en ressortent grandies, pas juste au niveau professionnel, ... parce qu'on parle entre autres de conflit travail famille, donc parle aussi de l'importance des loisirs dans sa vie. On parle d'estime de soi, la confiance en soi, on parle de façon de gérer son temps, dont la procrastination. Ça s'applique pas juste aux choix professionnels, ça s'applique aussi à la façon de toute gérer sa vie. Et puis ... la force du groupe c'est ça qu'elles partagent avec d'autres clientes, des fois après la démarche elles conservent des amitiés » (Int 6, cas 12)

Ainsi, ils ont mis en lumière les bienfaits de leur intervention sur les clients en fonction de leurs propres critères et des objectifs professionnels atteints qui justifient d'appeler une intervention un succès, au-delà de l'insertion en emploi à la fin du passage à l'organisme, c'est-à-dire, au-delà des orientations institutionnelles.

4.2.2 La culture organisationnelle

Au-delà de remarquer leur conception du rapport d'aide puis d'insister sur leur autonomie professionnelle au moment d'expliquer pourquoi ils font ce qu'ils font, les intervenants ont aussi rappelé la mission et les valeurs de l'OCE pour lequel ils travaillent. Leurs récits révèlent que les pratiques et les stratégies d'intervention sont bâties par eux-mêmes en tant qu'experts dans leur domaine, mais sont également ajustées en concertation avec les collègues, générant ainsi une culture organisationnelle structurante de l'action. Ils ont ainsi l'habitude de discuter des cas, et d'adapter leurs plans et modalités d'intervention, par la suite.

Ainsi, on retrouve tout au long du discours diverses tournures linguistiques faisant référence à une conception de l'intervention et une manière de faire singulières mais partagées, par exemple : « nous, on utilise », « nous ce qu'on fait », « nous on a décidé », « la recherche d'emploi ici ça se fait d'une manière spécifique », « nos questions en entrevue de sélection..., on les a éprouvées », « les conseillers, ici, on va essayer de dire à la personne... », « nous, on amène les clients à faire un récit de vie pour démarrer l'intervention », « on est

dans la même équipe, en discutant de nos clients on trouve des solutions là », « notre mission c'est de... », entre autres :

« On se rencontre une fois par semaine, on est trois intervenants maintenant sur le projet Démarcheurs... on se rencontre pour, principalement pour parler de nos clients, pour ventiler, partir pour la fin de semaine la tête tranquille, puis en même temps se donner des trucs, échanger de l'information, essayer de se donner une ligne pour les prochains mois, qu'est-ce qu'on veut faire avec le projet, etc. Vers où on s'en va, nos difficultés, comment on peut palier à ça etc. » (Int12).

En conséquence, souvent les critères de réussite appartiennent au collectif, parmi lesquels l'insertion en emploi à court terme n'est pas toujours envisagée comme un but valable. Ainsi, l'un des intervenants manifestait que lui et l'organisme considèrent tous deux comme une réussite le parcours d'un client qui avait commencé des démarches afin de démarrer une petite entreprise au lieu de chercher un emploi en rapport de dépendance, même s'il n'a pas été placé en emploi comme prévu par le programme, puis a été retiré du service par E-Q :

« Nous, moi ce que je sais, c'est que dans l'entente avec Emploi-Québec on a dû marquer comme quoi le client n'était plus un client, comme quoi que l'entente était fermée. Nous on considérait que c'était quand même un succès parce que la personne était en démarche pour son propre emploi, alors elle allait nécessairement améliorer ses conditions, comment est-ce que ça a été pour Emploi-Québec, je ne sais pas comment eux l'ont, c'est une fin de parcours, mais, est-ce que pour eux c'est une fin de parcours en emploi? » (Int11, cas 21).

Par ailleurs, l'information issue des entretiens auprès des coordonnatrices des OCE suggère qu'une politique alternative à celle proposée par E-Q est collectivement soutenue au sein de l'organisme, où les retombées des interventions peuvent être différentes de celles établies par E-Q mais partagées parmi les intervenants :

« Si au bout de quatre mois on se rend compte que finalement cette personne-là devrait retourner à l'école, pas nous, mais qu'elle se rend compte,... On va pas contredire son choix si c'est ça la réalité, d'autant plus que les gens qui sont sur l'aide sociale qui ont pas leur secondaire 5, ... ont beaucoup de difficultés à se trouver du travail... Selon Emploi-Québec c'est un échec. Nous c'est pas un échec, nous on est contents puis on écrit dans nos rapports qu'on trouve que c'est vraiment la bonne démarche pour la personne »(C4).

« On se trouve coincés dans les résultats qu'eux [les agents du CL?] voient pas comme une réussite. Parce que nous on peut juger qu'un client qui finalement... décide de faire un retour à l'école, pour nous c'est une réussite parce que le client va aller augmenter son employabilité, augmenter sa scolarité, ...mais malheureusement, étant donné que Démarcheurs d'emploi c'est pas l'objectif, c'est pas calculé comme une réussite ... » (C5).

4.2.3 La représentation des agents d'E-Q : « ils ne sont pas équipés »

Nous avons pu observer qu'en général les intervenants ont tendance à identifier leur autonomie professionnelle autant que la culture de l'organisation communautaire pour laquelle ils travaillent comme les sources principales des objectifs, pratiques et stratégies adoptés lors de leurs interventions. De plus, ils considèrent que leur façon de faire et d'interagir avec les clients sont une caractéristique distinctive de leur expertise spécifique et du milieu communautaire. Enfin, ce qui ressort comme significatif dans leurs récits, c'est que leur identité – et celle de leurs collègues – se construit fortement en opposition à la manière dont ils représentent les agents d'E-Q : « nous on est des professionnels » tandis « qu'eux », les agents, « ils ont de la formation plutôt technique ».

Leurs récits permettent de voir que la distinction entre leurs interventions et celles des employés d'E-Q, et ainsi la démarcation de leurs pratiques par rapport à celles des agents dans les CLE, reposent sur les dimensions suivantes : formation professionnelle vs formation technique; rapport d'aide et d'accompagnement vs rapport de contrôle ou logique administrative; mission qui vise à agir globalement sur la personne et ses conditions de vie vs mission centrée sur l'employabilité et l'insertion en emploi; disponibilité en temps et en ressources vs manque de temps et de ressources.

Les intervenants revendiquent leur façon d'agir et la qualité du rapport entretenu avec les clients, par opposition aux pratiques prédominantes chez les agents des CLE. Souvent, ils se présentent comme étant fort différents des agents d'E-Q sur le plan identitaire :

« C'est sûr je l'ai pas fait [le travail de l'agent], mais de ce que je perçois ... c'est de clients un après l'autre, on a 10 minutes pour le voir, ... il arrive, il faut vite, vite

comprendre, ok, 'non je te paie pas ça, mais ça serait mieux ça'. C'est vraiment juste traiter des dossiers, ...mais là il n'y a pas de relation d'aide dix minutes comme ça, vite, vite. Puis on ne suit pas nécessairement les dossiers ... , c'est plus administratif que de la relation d'aide, ...En tout cas moi je connais personne dans toute mon entourage de conseillère en emploi qui voudrait aller faire ce travail-là » (Int 4, cas 7).

Par ailleurs, nous avons trouvé, dans les récits de plusieurs intervenants, une sorte de compréhension ou de justification de la manière d'agir des agents d'E-Q en fonction des objectifs institutionnels :

« Dans une équipe d'agents dans un Centre local d'emploi, la plupart des agents sont assez, sont débordés, ils travaillent pas toujours à l'écoute, mais veulent, leurs intentions sont bonnes,... la majorité des agents veulent aider, mais des fois manquent de ressources, manquent du temps » (Int6, cas 12).

«...Des agents de l'aide sociale où ils sont pas équipés, ne dépistent pas les femmes qui ont des dépressions. Ça crève pourtant les yeux, la femme va se mettre à pleurer, ça ils sont pas équipés pour ça, bon c'est comme, allez faire tel programme ça va peut-être vous aider. Ils réfèrent pour que nous on les prenne en charge » (Int8, cas 16).

Les intervenants se présentent comme aptes à « comprendre » les circonstances des clients et leurs désirs, mais les agents des CLE, au contraire, sont perçus comme étant des techniciens limités par le cadre de travail dans les CLE et agissant dans un contexte fort différent. Ainsi, il sera souligné dans les récits de certains intervenants que les agents n'ont pas d'autre choix que d'exhorter leurs clients à s'intégrer en emploi tout de suite :

« Je comprends la réalité des centres locaux d'emploi ... Puis il y a tellement de demandes, la crise économique, ils [les agents] ont pas le temps de rencontrer le client ben, ben longtemps. Faut pas oublier qu'ils ont des règles à suivre, eux-autres ils ont des budgets, ils peuvent pas dire oui à toutes les personnes qui veulent aller en formation, puis leur objectif c'est sûrement d'intégrer les gens en emploi, peu importe que la personne puisse être autonome, que ce soit un emploi satisfaisant ou non, que la personne puisse intégrer un emploi puis le maintenir. À mon avis c'est ça l'objectif d'Emploi-Québec » (Int1, cas 2).

Ainsi, généralement, les intervenants vont se démarquer des agents d'E-Q au moment d'expliquer leur manière d'agir, le rapport entretenu avec les clients et les objectifs visés. Ils

ne se voient pas comme étant une entité satellite d'E-Q, mais plutôt revendiquent leur autonomie et des pratiques collectives très éloignées de celles apparemment utilisées par E-Q. Cela, des fois, sera bien précisé aux clients qui arrivent à l'organisme afin de favoriser la création d'un lien de confiance :

« La première rencontre ils [les clients référés par E-Q] arrivent, ils sont tous en maudit. Puis après ça ils voient que là c'est pas Emploi-Québec, on les juge pas, on est là pour les aider s'ils ont besoin d'aide, ... moi je le disais dès la première rencontre..., je sais [que vous] êtes là ce matin parce que vous avez eu peur de vous faire couper [les prestations] ou quoique ce soit, mais vous êtes dans complètement autre chose, vous vous cherchez pas du travail actuellement, c'est vraiment pas ça votre réalité, c'est ben correct puis on va couvrir justement différentes affaires ... c'est pas juste parce que c'est écrit sur votre lettre 'intégration sur le marché du travail', mais là on est pas à Emploi-Québec ici » (Int4, cas 7).

Bref, les récits des intervenants et des coordinatrices des OCE mettent en évidence un éloignement par rapport au personnel d'E-Q. D'une manière ou d'une autre, ils tracent une frontière claire entre les façons de faire de l'organisme et celles de l'agence gouvernementale. Les intervenants se présentent comme étant des professionnels outillés pour aider leurs clients de manière « globale », en adoptant une philosophie « humaniste », plutôt que pour juger ou imposer des comportements aux prestataires du système. Par contre, les agents des CLE sont évoqués dans leur discours comme étant des techniciens qui généralement agissent avec une logique plutôt bureaucratique et répondent avant tout aux orientations fixées par E-Q. Cela vient confirmer aux intervenants leur propre autonomie et la valeur de leurs propres contexte organisationnel et conditions de travail.

4.2.4 Une certaine marge de manœuvre pour développer les projets d'intervention à l'OCE

Certains intervenants ont indiqué qu'à la demande des coordinatrices de l'organisme, ils participent à l'élaboration collective des projets d'intervention à soumettre à E-Q lors des appels diffusés par cette dernière pour des fournisseurs de services dans le cadre de tel ou tel programme. Dans ce sens, les récits suggèrent que chaque organisme détient une certaine marge de manœuvre pour proposer des modalités spécifiques d'intervention et

pour définir quelques conditions de l'offre de service, qui peuvent incorporer des éléments qui sont à leur avis pertinents pour l'intervention auprès des clientèles vulnérables qui constituent leur spécialité. Le discours des intervenants œuvrant dans les OCE laisse croire que les projets soumis par l'organisme, et collectivement élaborés, constituent, pour eux, le programme à mettre en œuvre.

Par exemple, l'un des intervenants racontait comment il a élaboré un projet d'intervention, à l'intérieur de l'organisme, en raison d'un appel d'offre d'E-Q, mais comment, après être passé à l'action, il a dû réaliser certains ajustements lors des interventions (Int11). De même, un autre intervenant (Int. 8), disait que l'objectif de l'intervention est, tel que stipulé dans l'entente avec E-Q, « la remise en mouvement et le retour vers l'autonomie des femmes qui sont sans emploi et qui ont eu des problèmes de santé psychologique ou physique et qui voudraient peut-être éventuellement retourner sur le marché du travail mais qui n'en sont pas là pour l'instant ». Cependant, à l'intérieur de l'organisation ils ont interprété comment accompagner les clientes vers l'insertion en emploi, puis ont décidé de leur offrir plusieurs ateliers autant que de travailler sur « l'estime de soi ». Ce dernier aspect apparaît dans le discours comme étant un choix collectif, à l'intérieur de l'organisme, comme une marge de manœuvre dans leur travail au-delà de ce qui est prévu pour le service en question dans le cadre d'E-Q.

Dans la même lignée, des intervenants expliquent qu'eux et leurs collègues ont déterminé plusieurs aspects du travail, dont par exemple l'organisation du service, les modalités d'attention et d'accompagnement des clients, la fréquence et le type de contacts. Puis à l'intérieur de l'organisme, ils ont décidé d'orienter les femmes en emploi en mettant le focus sur les métiers non traditionnels, considérant qu'ils présentaient davantage d'opportunités d'emploi. Ainsi, ils ont organisé le service en trois phases : orientation, exploration et stage dans une entreprise culminant avec un plan d'action du client référé à E-Q. Également, ils ont décidé de travailler « l'estime de soi », parce qu'ils considèrent que cet aspect est indissociable de l'autonomie et de l'insertion en emploi. Ainsi, selon les intervenants et les

coordonnatrices rencontrées, ils développent leurs propres programmes de leur propre façon. Il reste à voir, dans le prochain chapitre, en quoi les projets se distinguent réellement des programmes tels que dessinés par E-Q.

Les coordonnatrices, souvent à l'aide des intervenants, élaborent des projets à la demande des CLE à l'intérieur de certaines balises établies par l'agence gouvernementale pour la mesure en question. Ils proposent, à l'occasion, une manière particulière d'arriver aux buts fixés par E-Q dans son appel d'offre. Donc, de cette manière, ils s'approprient des programmes et développent une conception singulière de l'intervention en emploi auprès de certaines clientèles, laquelle s'avère originale et propre à chaque organisme. Ceci permet aux organismes et aux intervenants de se distancier d'un rôle de simple exécutant des programmes d'E-Q et explique aussi pourquoi les intervenants ont tendance à justifier leur manière d'intervenir principalement en fonction de leurs préférences personnelles et de celles de l'OCE pour lequel ils travaillent :

« Nous on répond par une offre de service ... mais ... ce qui est le fun, c'est qu'on a pu nous, ... concevoir notre programme parce qu'il n'est pas nécessairement pareil dans toutes les régions ... On sait que c'est 6 mois de recherche d'emploi, 12 mois de maintien, on doit travailler globalement telle affaire, les résultats attendus sont ça, alors (nom de l'intervenant omis) a développé notre programme qu'on a présenté à Emploi-Québec, ... Ben oui, comment notre couleur, comment nous on veut les aider (aux clients) dans leur recherche d'emploi... l'important c'est qu'on réponde aux critères d'aider les clients » (C5).

« C'est sûr que le cadre de l'entente du programme est déjà préétabli, donc le 6 mois, le un an ..., la cliente cible, des personnes à l'aide sociale ... c'est pas négociable, le reste on l'a monté, qu'est-ce que nous on pense on est capable de faire travailler chez les femmes, ... la flexibilité elle est un peu là. Elles doivent être là à 30 heures semaine, le reste, dans les activités on est autonomes » (C1).

Cependant, d'autres coordinatrices ont montré un discours beaucoup plus critique, reconnaissant l'existence de fortes contraintes à leur travail venant d'E-Q et allant à l'encontre des bonnes interventions, tout en demandant des marges de manœuvre pour agir différemment :

« Je dirais (voudrais) qu'ils |E-Q| nous laissent la possibilité de trouver des façons novatrices de répondre à leur orientation politique parce qu'on est sur le terrain, on prend les besoins de la clientèle, on travaille directement avec eux, et non d'essayer de ben, tant qu'à encadrer, ils pourraient encadrer des projets qui viennent des organismes ... Donc s'ils nous laissent la marge de manœuvre pour adapter avec les besoins de la clientèle on pourrait faire des belles choses »(C3).

Dans une lignée semblable, une coordinatrice (C4) expliquait que le rapport avec E-Q s'avère être de « sous-traitance » plutôt que de « négociation ». Cependant, elle remarquait que parfois ils peuvent communiquer sur des difficultés rencontrées lors des interventions et proposer des modifications au service et aux prestations associées, dans la présentation du rapport final d'activités remis à l'agence :

« Ce qui est sympathique c'est que quand je fais un rapport final et que je parle des difficultés que j'ai rencontrées, ça se peut que dans l'entente d'après on ait tenu compte de ces difficultés-là. ... Un peu ils acceptent, ils acceptent pas, mais on n'est pas en négò là, on est en entente de services »(C4)

À notre avis, bien qu'il ne soit pas d'abord garanti, cet espace devient une opportunité pour les organismes et les intervenants de suggérer quelques modifications aux conditions institutionnelles stipulées pour développer le service en question. Donc, lors d'une prochaine entente, les conditions peuvent être un peu plus ajustées aux besoins des OCE et de leurs clientèles.

4.3 Rapports de pouvoir en jeu : influencer les décisions des agents des CLE

Notre analyse révèle que souvent les intervenants parlent de contourner certaines règles d'E-Q imposées à leur travail, agissant ainsi avec une certaine autonomie par rapport aux hiérarchies systémiques locales et au cadre institutionnel plus généralement. Selon leur discours, l'intention derrière ces stratégies de contournement est de « protéger le client » et de respecter « l'alliance » avec la personne en question. D'ailleurs, les conseillers disent avoir influencé certaines décisions des agents d'E-Q concernant leurs clients. Les objets de contestation signalés par les intervenants relèvent de trois prérogatives ou responsabilités des agents des CLE : le recrutement et la référence des clients; le système de surveillance de

la participation et la performance des clients; le pouvoir décisionnel des agents sur le parcours du client. Nous les traiterons dans les sections suivantes.

4.3.1 Stratégies face aux problèmes de recrutement et de référence des clients

Les intervenants commencent par relater que le pouvoir de référer les clients au service ou d'autoriser leur participation appartient aux agents du CLE. Cela peut poser problème pour plusieurs des intervenants interviewés. Parfois, ils refusent leurs services à des personnes motivées et identifiées comme pouvant en bénéficier, mais qui ne sont pas toujours acceptées par E-Q parce que l'agent évalue leur situation autrement. D'autres fois, si l'organisme reçoit trop peu de références du CLE, les intervenants ne peuvent mettre en œuvre leurs stratégies d'accompagnement en groupe afin de créer une dynamique qu'ils considèrent importante pour soutenir le parcours vers l'emploi. On est donc dans un contexte et dans une dynamique assez différents de ceux décrits le plus souvent dans la littérature, où la surcharge de clients est un des déterminants principaux de la façon dont les intervenants vont utiliser leur marge de manœuvre. Selon leurs récits, les intervenants développent diverses stratégies de persuasion auprès des CLE afin de résoudre ces limites, qui sont, semble-t-il, souvent gagnantes :

« L'agente ... elle lui avait dit à cette femme-là, 'je pense pas vous envoyer là, écoutez, je suis pas sûre que c'est pour vous, ça fait 15 ans que vous avez pas travaillé, je pense que ça serait mieux que vous soyez sur un programme particulier' et tout... Mais cette femme-là, elle était tellement prête pour ça, elle était déterminée quand elle était venue me voir, moi je me disais il faut ... vraiment lui laisser sa chance. Puis c'est ce que j'avais discuté avec l'agente, puis je lui avais dit écoutez ..., on prend la chance de voir comment tout ça va se passer... finalement, elle a accepté.» (Int5, cas 10)

En présentant les cas devant eux, ils arrivent aussi à expliquer leurs stratégies dans ce sens sur un plan plus général :

« Je les connais [les agents], on s'appelle par nos prénoms. ... les CLE nous réfèrent les gens, alors on est la ressource externe pour la personne immigrante... À tous les ans, moi je visite les CLE, pour présenter le programme, ... on fait le tour de tous les CLE et

puis pour les nouvelles personnes qui ont été embauchées, les nouveaux agents »
(Int9)

Mais c'est dans les entrevues réalisées auprès des coordinatrices des OCE que nous avons appris comment ils déploient des stratégies de communication diverses auprès des agents et des directeurs de CLE, aux fins de présenter leurs services et de souligner les avantages de référer les personnes à l'organisme. Il devient ainsi évident que les organismes du milieu sont en concurrence pour des clients - surtout dans la région métropolitaine -; comme il y a de moins en moins de personnes référées et les agents des CLE ne sont pas tenus de référer les prestataires de l'AFDR à un organisme donné, ces derniers doivent beaucoup s'investir dans la construction d'un rapport de confiance avec le CLE :

« Il faut tout le temps que moi, je me fasse connaître ... il faut que j'envoie des dépliants aux CLE, .., il faut que je leur parle de temps en temps, il faut que je les invite, je dis toujours je fais des campagnes de séduction, mais je dis qu'il faut que je reste sympathique à leurs yeux et performante pour que je reçoive de la clientèle, pour que je rencontre mes ententes, puis que je puisse être renouvelé l'année d'après ... il faut faire valoir notre plus-value auprès des agents, des CLE environnants, pour être certains qu'ils pensent à nous, ... si j'avais le droit de chercher, on parlerait pas de ça, je m'en foutrais des agents du CLE .. Faut être bons, faut être performants, faut être gentils, faut aller dans le même sens qu'eux autres, faut se publiciser, faut les inviter au party de Noël. » (C4)

Ainsi, les coordonnatrices des organismes se trouvent devoir se vendre aux CLE afin d'assurer l'accueil d'un nombre de clients qui se rapproche de la cible fixée dans leur entente de service, ce qui met les CLE dans une position de pouvoir. Les intervenants, quant à eux, participent activement à ces activités de marketing, même si elles ne sont pas présentées comme telles :

« On a beaucoup, beaucoup d'éducation à faire auprès des agents... ma collègue qui est conseillère en orientation, ... est allée rencontrer les agents du CLE l'année dernière pour leur parler de nos services... les sensibiliser au non trad [métiers non traditionnels]. Et dans l'année qui a suivi, 25% de nos références venaient de ce CLE-là ... Nous on a également toutes sortes de trucs, entre autres on a à partir de la semaine prochaine des cartes postales ... qu'on a fait faire avec des photos de nos travailleuses, ce sont des femmes qui sont passées à l'orientation chez nous... et on

envoie ça systématiquement aux agents d'Emploi-Québec. Chaque fois qu'une fille réussit on lui envoie une carte comme ça pour lui dire qu'elle a réussi, pour leur dire qu'on a un prochain groupe qui commence, pour leur dire qu'on a un événement particulier » (Int5, cas 9).

Ces stratégies de *marketing* et de *lobbying* cherchant à « séduire » les CLE représentent une réponse adaptative de l'organisme face à la contrainte institutionnelle du recrutement des clientèles effectuée par les CLE. Notons que c'est E-Q qui généralement assure le financement des organismes, et cela est souvent expressément reconnu dans le discours des coordinatrices. Par ailleurs, nous avons pu observer que la stratégie de diffusion des services auprès des CLE mais aussi la négociation auprès d'E-Q visant à solutionner un problème de référence des clients, sera parfois produite de manière collective avec d'autres organismes du milieu. En ce sens, la stratégie développée par le réseau des Organismes non Traditionnels dans une des régions, constitue un bon exemple. Comme retombée de la mobilisation et à l'initiative du regroupement, une entente de services a été signée entre le réseau d'organismes en question et E-Q, encadrant le rapport entre les deux. Cela a débouché sur un nouvel outil de travail – la fiche de dépistage – puis a instauré une obligation de dialogue entre les agents et les intervenants relative à la pertinence de la participation d'un client au service :

« Il y a des agents qui croient à amener les femmes dans les métiers non traditionnels, il y a des agents qui n'y croient pas, ... Ce qu'on a réussi à faire depuis ces deux dernières années-là, c'est de rendre ça plus uniforme. ... on a mis sur pied une fiche de référence qui dit qu'on a sélectionné une participante, la participante s'en va dans son CLE... **mais avec l'obligation que l'agent nous appelle s'il veut pas qu'elle vienne ici...**[sic] Alors ça nous a beaucoup aidé parce que les agents nous appellent pour nous dire, ben je te la réfèrais pas chez toi pour telle et telle raison et **nous on peut expliquer maintenant pourquoi que ça serait préférable qu'elle vienne chez nous.** Alors on a eu une belle communication avec les agents, en expliquant pourquoi, ç'a été nous aussi » (C1) (soulignée de l'auteure).

D'après notre analyse, lors de la mise en œuvre du partenariat, les organismes en réseau se sont donné de nouvelles conditions institutionnelles pour mieux développer leurs services et négocier avec E-Q lors du processus décisionnel concernant la participation des clients.

4.3.2 Stratégies face au système de surveillance d'E-Q

Les intervenants sont appelés à informer E-Q sur plusieurs aspects de leur interventions auprès des clients, prestataires d'AFDR, à travers une plateforme numérique (le logiciel MSI sur lequel est monté le dossier informatisé du client) et dans un rapport final qualitatif qu'ils soumettent au CLE. Ainsi, ils doivent notifier le CLE à l'intérieur des délais prescrits de la participation régulière ou non et de la performance des clients dans le programme, ainsi que de l'évolution de leur situation par rapport à l'emploi. Ils peuvent aussi formuler des recommandations aux agents portant sur le cas en question. Cependant, les récits des intervenants révèlent qu'ils agissent souvent avec une certaine souplesse et essaient de contourner la règle institutionnelle, et cela de diverses manières que nous présentons dans les sections suivantes.

La règle institutionnelle exige d'informer les agents d'E-Q des absences des prestataires de services ; cependant, les récits des intervenants dans les OCE révèlent que, la plupart du temps, ils ne signaleront pas tout de suite les absences, même si elles s'accumulent au cours de plusieurs semaines. Ils vont plutôt en demander les raisons à la personne, montrer de la compréhension par rapport à la difficulté des clients à participer assidument au programme, puis leur offrir plusieurs chances et les aider à s'organiser en facilitant la participation et la permanence à la mesure plutôt qu'en les sanctionnant. Cette « souplesse » fait partie de leur conception de l'intervention et de la relation d'aide :

« Moi j'accepterais pas de donner des informations [sic]. Moi je leur dis |aux clientes| tout le temps, ce qui se passe ici, c'est confidentiel. Moi ce que je dis aux agents, c'est que la personne a commencé, je sais pas moi, le 12 octobre puis elle a terminé le 13 novembre, c'est tout... elle |la cliente| a des comptes à me rendre à moi. Ça là, ils vivent énormément de problèmes donc, oui, il peut en avoir des absences mais le CLE a rien à voir là-dedans, rien. Ça se passe entre nous, et justement quand il y a des absences ou des choses, je les vois puis je dis, qu'est-ce qui se passe? C'est vraiment de vérifier avec la personne... Et c'est à moi de les aider, c'est pas le CLE. Le CLE accepte qu'ils viennent ici, c'est tout » (Int3, cas 5).

« Les agents aimeraient beaucoup qu'on dise à chaque fois qu'elle [la cliente] manque, qu'on leur dise, ok, nous on le dit pas. On le dit pas parce que ça fait partie de notre, de nos interventions les absences. On peut s'absenter parce que nos enfants sont malades, c'est correct, on peut s'absenter parce que c'est dur les choix que je fais ...c'est correct, ça fait partie de la démarche. Le lendemain on va en parler par exemple... quand la fille est chez nous, est chez nous et pas ailleurs. On n'est pas de connivence avec Emploi-Québec je te dirais. On répond bien à ce qu'ils veulent, on donne un bon service ... on leur a dit [à E-Q] d'ailleurs, que ça fait partie de nos façons de faire de pas vous le dire, quand les personnes sont absentes par contre on vous le dira si c'est une absence prolongée qui met en péril sa participation » (Int5, cas 10).

Par ailleurs, nous avons pu remarquer que certains conseillers développent des stratégies de persuasion auprès des agents du CLE visant à les convaincre de la pertinence des actions qu'ils ont adoptées par rapport aux absences d'un client. Cela montre une certaine autonomie de l'intervenant par rapport aux règles institutionnelles mais dévoile également une perspective de négociation qui a parfois lieu entre les intervenants en première ligne et les représentants d'E-Q au palier local :

« Surtout un client qui va pas bien du tout, sans rentrer dans sa problématique, je l'informe [l'agent] j'ai des clients que ça fait deux semaines que j'ai pas vus, j'envisage à avertir le client que s'il se présente pas, ... [j'appelle] : 'qu'est-ce que tu en penses?'. Ou je pense que ça va pas bien dans sa vie, je suis pas prêt à le fermer [le dossier] parce que si je le ferme ça va être encore pire. Est-ce qu'on lui laisse une chance de plus, une semaine de plus?, ok, on s'entend une semaine de plus'. C'est ce genre d'intervention qu'on fait » (Int 11, cas 21).

Ce même intervenant exprime que cela fait partie de sa stratégie d'intervention et qu'il explique généralement aux agents du CLE sa façon d'agir et les raisons qui la justifient, puis il affirme que cela donne des résultats :

« Maintenant il y a beaucoup d'agents avec qui, même des agents qui au début aimaient pas trop cette façon de faire là, ils ont vu les résultats que ça l'a eu sur les clients. Je vous dirais que maintenant ils sont rares les agents qui sont réfractaires quand je les appelle, parce qu'ils savent comment je travaille, ils savent que ... c'est pas pour que le client profite du système non plus, il y a une stratégie d'intervention, je l'appelle ma stratégie, la stratégie de l'élastique, donc, je les laisse puis oups je les ramène, jusqu'à temps que la personne, le lien de confiance est là, là on s'enligne » (Int11, cas 21).

Ainsi, les récits des intervenants suggèrent qu'ils contournent les attentes d'E-Q par rapport aux absences des participants. Tous les intervenants affirment avoir procédé de la sorte et revendiquent cette « souplesse » nécessaire pour agir auprès des clientèles éloignées du marché du travail et rencontrant plusieurs difficultés, considérant cette souplesse comme faisant partie du rapport d'aide et d'accompagnement. Le fait de réserver certaines informations sur les prestataires du système et de traiter un problème à l'intérieur de l'organisme plutôt qu'en dialogue avec E-Q, semble d'ailleurs être normal dans le contexte de l'intervention communautaire.

Selon les entretiens auprès des coordinatrices, la pratique de « protéger » leurs clients face à E-Q lors de l'intervention, est une pratique entérinée par plusieurs organismes et qui opère comme un cadre structurant les pratiques des intervenants :

« Au niveau de l'intervention, on fait attention, on protège les femmes qui viennent chez nous, on va pas, parce qu'il y a un partenariat qui s'installe pour la référence, tout ça, mais c'est pas un partenariat nécessairement pour l'intervention... à la sélection on va s'informer mutuellement, à la fin du projet on va s'informer mutuellement mais ce qu'il y a entre, nous appartient. Et je le défends farouchement. Donc nos missions ne sont pas les mêmes » (C2).

Une autre situation où plusieurs intervenants ne vont pas informer tout de suite E-Q, s'observe quand la personne décroche un petit emploi ou un emploi considéré fort précaire dans lequel elle risque de ne pas pouvoir se maintenir. Si l'agent du CLE en est informé, le client pourrait être empêché de participer au service et voir ses allocations financières complémentaires suspendues en conséquence²⁵. Dans ce sens, une des intervenantes illustre particulièrement bien comment les attentes du CLE influencent son travail quotidien et provoquent, souvent, des situations tendues dans l'interaction avec le client. Elle explique que, aussi longtemps que les clients sont en recherche d'emploi, ils bénéficient d'un prime de

²⁵ Dans le cas de certains services, ces primes étaient vraiment significatives, pouvant ajouter 180 dollars par mois au-delà de la prestation de base d'AFDR qui était d'environ 580 dollars, à la date de réalisation du terrain.

45\$ par semaine au-dessus de leur prestation d'assistance sociale de base, ainsi que l'équivalent d'un titre de transport. Dès l'instant où ils reçoivent une seule journée de salaire, même s'ils n'ont pas conservé l'emploi, ils tombent sous la responsabilité d'un autre type service intitulé « Maintien en emploi », dans lequel ils sont accompagnés pendant douze mois, mais perdent tous leurs incitatifs financiers :

« Je savais pas quoi faire, je devais le marquer en emploi, je le savais que si je le marquais en emploi, il perdait ces privilèges-là, et je savais que ça se pouvait qu'il ne garde pas l'emploi ... pour moi personnellement ça a été extrêmement difficile, parce que je voulais pas encourager le client à travailler au noir, mais c'était que des petites journées ici et là, ... Alors un moment donné je lui ai parlé de ça, j'ai dit, écoutez, c'est possible que j'avise Emploi-Québec,... et là il s'est vraiment fâché, ... puis il me dit..., 'moi je vous faisais confiance, puis là vous vous allez me déclarer..., puis c'est pas pour une journée de travail que je vais perdre mes acquis, puis là j'arriverai pas, puis je vas encore me retrouver dans la rue', comme un volcan... quand il est sorti de mon bureau, j'étais aussi ébranlée, fait que j'ai essayé de le rassurer en disant écoutez, c'est pas fait encore, laissez-moi re-vérifier auprès de ma direction, ... Finalement je l'ai jamais déclaré, puis il a gagné dans les semaines qui ont suivi, mais ça a été rock and roll » (Int12, cas 23).

Dans une lignée semblable, une autre intervenante raconte que sa cliente avait trouvé un petit travail temporaire de vingt heures par semaine mais ne voulait pas en informer l'agent d'E-Q. Alors, elle s'est retirée du service de recherche d'emploi. Le fait d'informer E-Q sur les absences dans la plateforme MSI en ligne, impliquait de perdre toutes les bénéfices que la cliente recevait comme prestataire de l'AFDR et personne sans emploi, tels que le carnet de réclamation des médicaments²⁶ :

« Elle ça fait deux Noëls d'affilée qu'elle travaille un mois à peu près, le temps des Fêtes, et elle l'a jamais dit à l'agent, vu que c'était un mois, elle s'est dit bof... moi je, c'est sûr qu'en tant qu'intervenante, je travaille beaucoup pour qu'elle appelle son agent puis qu'elle lui dise, mais moi je me sens pas à l'aise si elle veut pas le dire, moi je suis pas la police, fait que je vais pas aller dire » (Int4, cas 8).

²⁶ Dans le cadre du programme, les personnes doivent trouver un emploi au cours des six premiers mois, et reçoivent durant cette période 45 dollars par semaine, soit 180 dollars par mois qui s'ajoutent à la prestation d'aide sociale de 580 dollars, puis perçoivent aussi des frais de transport et, le cas échéant, des frais de garde.

Les récits des intervenants suggèrent que leur travail d'accompagnement vers l'autonomie et l'insertion en emploi repose, en grande partie, sur le rapprochement au client par l'établissement d'un « lien de confiance ». Lors de l'intervention, sont dévoilés les désirs et les circonstances personnelles et familiales du client, mais aussi des secrets, des peurs, des angoisses ou encore des comportements se situant dans l'illégalité ou socialement sanctionnés. Ce dévoilement n'est pas un processus automatique, mais plutôt le résultat de plusieurs rencontres au cours desquelles la personne se sent écoutée, encouragée, soutenue et conseillée, mais non jugée.

La primauté de l'alliance et du « lien de confiance » avec le client face aux orientations ou attentes d'E-Q, est tout aussi évidente dans le rapport final que, normalement, les intervenants doivent envoyer à E-Q :

« C'est un document en général très positif, parce que moi, même si Emploi-Québec me paie, je suis toujours la conseillère de la cliente, donc j'essaie toujours de mettre en lumière ses forces, ses possibilités, et s'il y a des choses que je suis pas d'accord avec elle, je vais lui dire à elle, j'écrirai pas ça dans le rapport, je vais m'assurer qu'elle comprenne bien, si son projet je trouve qu'il n'est pas réaliste, je m'assure de faire l'intervention en *counselling* et après je lui écrit le plus *politically correct*, c'est important d'avoir un lien de confiance puis de le maintenir, et de travailler avec la cliente » (Int6).

4.3.3 La contestation du pouvoir décisionnel des agents d'E-Q

Selon les intervenants œuvrant dans les OCE, les agents des CLE sont responsables de la prise de décision sur le parcours des prestataires d'AFDR dans le système de services d'employabilité. Par exemple, ils ont le droit d'accepter ou non les recommandations des intervenants en termes de choix professionnel ou concernant le financement des formations suggérées par ces derniers. D'après certains intervenants, cela se passe généralement assez bien et il n'y a pas de problèmes. Cependant, selon les récits d'autres interviewés dans les OCE, les agents ne tiennent pas toujours compte de leurs recommandations ; ils présentent ces situations comme des obstacles au bon déroulement de leur travail ainsi que comme une entrave au bien-être des clients.

En raison de leur conception de l'intervention, plusieurs intervenants disent développer des stratégies de persuasion auprès des agents afin de les convaincre de réviser une décision. Par exemple, dans le cadre du service Intégration des immigrants en emploi, les usagers doivent afficher un certain niveau de qualification (normalement postsecondaire) et les OCE doivent démontrer à la fin du suivi (quinze semaines), que 50% des participants sont en emploi. Cependant, s'il s'avère que leur client a impérativement besoin d'une formation pour mieux s'insérer au travail, certains des intervenants essayeront de convaincre l'agent du CLE de travailler en concertation avec lui en autorisant la dite formation :

« Quand je le sens... que ça va être difficile le client de se trouver un emploi dans son domaine, des fois je reviens à l'agent d'Emploi-Québec puis je dis... soit par le logiciel MSI, soit j'appelle Emploi-Québec, écoutez le client a besoin d'une formation, est-ce que vous pouvez m'aider?, on va essayer de trouver ça ensemble, parce que pour l'instant il peut pas intégrer le marché du travail il lui manque un papier, il lui manque des connaissances... ma stratégie est ... de dire à l'agent je vais vous aider à aider notre client, on a un client en commun... moi j'appelle, puis je collabore, j'arrive avec des solutions, ils sont contents au bout de la ligne là » (Int1, cas 1).

Il semble que, malgré les divers degrés d'ouverture des fonctionnaires publics, si les intervenants sont capables de développer un rapport de confiance avec eux, les agents risquent de collaborer même si les stratégies proposées dépassent en quelque sorte les règles institutionnelles :

« Moi je valide mes interventions, ..., je valide avec l'agent informellement au téléphone, comme mettons le deuxième client qui voulait aller à l'école, ça fait pas partie du programme d'aller à l'école. On parle puis on dit il |le client| a réalisé que pour atteindre ce qu'il veut, si on veut notre objectif c'est le maintien en emploi, sur du long terme, pour pas qu'il ait à retourner sur l'aide sociale. Si je l'aide à se trouver un emploi que dans 8 mois il va être écoeuré, c'est pas dans son intérêt, on sera pas plus gagnant... est-ce tu penses que ça serait possible? ... Il y a des gens qui sont très ouverts, il y a des gens qui sont moins ouverts. Mais la majorité, puis je pense que plus j'arrive à travailler avec les agents, plus ils voient aussi pourquoi on pense comme ça, pourquoi on propose telle intervention, même si ça déroge un peu de la règle, de plus en plus ils participent bien à ça » (Int11, cas 22).

Parfois, une intervenante réussit à convaincre l'agent du CLE de revenir sur une décision – par exemple, de considérer payer une formation malgré un premier refus :

« Il [l'agent] disait : ... Pourquoi on payerait pour une démarche de formation? ... elle n'était pas prête à payer une autre formation à cette femme-là ... Donc c'est pour ça qu'on a travaillé auprès de l'agent pour démontrer que ça serait utile pour elle, puis effectivement ç'a été bien pour elle puis elle a trouvé un emploi dans le nouveau domaine » (Int7, cas 14).

Les récits des intervenants dévoilent une variabilité dans la malléabilité des agents des CLE (ou, dit autrement, dans leur volonté de s'approprier de leur marge de manœuvre pour agir dans le sens proposé par un intervenant). - Il apparaît que certains agents sont plus réceptifs que d'autres aux propositions des intervenants ou aux demandes effectuées directement par les clients. Par exemple, un des intervenants parle d'une situation de conflit vécue avec un agent lorsque la stratégie de persuasion du fonctionnaire d'E-Q a échoué, tandis qu'elle avait fonctionné auprès de certains autres agents :

« Moi, au début ... j'appelais certains agents qui ... ne bougeaient pas vraiment vite, qui répondaient pas aux clients, c'était pas bien accepté... il y a même une agente qui a fait une plainte contre moi auprès de son supérieur en disant que ... j'étais trop 'pro-client'... , c'est une agente ... qui était près de sa retraite, elle voulait pas payer de formation à la cliente, et elle était pas capable de dire pourquoi dans des termes corrects. Donc moi je la questionnais ... et ça a fini qu'elle s'est sentie... prise au piège..., il y avait eu de la bisbille. La supérieure..., elle m'a appelée en disant fais plus attention, parce que là tu bouscules les agents » (Int6, cas 11).

Nous observons ainsi que les intervenants détiennent un certain pouvoir pour influencer la prise de décision sur le parcours du prestataire, et même pour faire virer des décisions déjà prises, mais - et c'est ce qui est significatif - ce pouvoir n'est ni statutaire ni formel, mais plutôt contingent, gagné parfois à travers l'interaction avec les agents. Nous ne savons pas ce qui joue lorsque les agents acceptent de changer d'idée, mais on peut spéculer sur une reconnaissance par les agents de la plus grande expertise et connaissance des intervenants qui offrent des services spécialisés; sinon, sur le désir de l'agent de pouvoir signaler

davantage de succès que d'échecs dans son rapport d'activité et la confiance que les propositions des intervenants vont favoriser ces résultats.

4.4 Discutable appropriation autonome de la politique d'activation dans la première ligne de services

Selon une hypothèse inspirée des approches administratives et institutionnalistes, le cadre institutionnel façonne ou détermine les pratiques des acteurs de la première ligne, qui sont vus comme exécutants des politiques déterminées « en haut ». L'approche de l'ethnographie institutionnelle postule la même hypothèse, tout en reconnaissant que les acteurs de la première ligne agissent avec beaucoup d'autonomie; dans ce cas, l'imposition de la réglementation passe souvent inaperçue, prise pour acquis à travers le contexte et les outils déployés quotidiennement par les acteurs. À l'inverse, une hypothèse alternative, inspirée de la littérature portant sur la théorie de la street-level bureaucracy, met l'accent sur les acteurs à la base, qui possèdent une marge de manœuvre leur permettant d'exercer un pouvoir discrétionnaire dans leur façon de mettre en œuvre des politiques. Les approches hybrides pour leur part reconnaissent l'interdépendance des pratiques et leur encadrement, de l'action et de la structure (Giddens, 1984). Ainsi, les politiques se concrétisent dans la façon dont elles sont mises en œuvre par les intervenants à la première ligne et ainsi, ces interventions reflètent de façon imparfaite la politique telle que dessinée par les décideurs ; en même temps, le cadre institutionnel prévu pour mettre en œuvre la politique agit sur les intervenants de façons parfois imprévue, créant, par les stratégies qu'il suscite à la première ligne, des conséquences inattendues et des effets pervers.

Les récits des intervenants interviewés dans les OCE au Québec révèlent qu'ils se voient comme agissant toujours selon leurs propres valeurs, connaissances et compétences professionnelles et selon la culture organisationnelle des OCE, et qu'ils semblent bénéficier de l'autonomie nécessaire pour décider de plusieurs aspects de leur travail et déterminer les priorités aux cas par cas. Cela dit, ils montrent aussi que le cadre institutionnel représenté par leur rapport à EQ pèse continuellement sur plusieurs aspects de l'intervention et se

révèle fort limitant des pratiques. Les intervenants interviewés sont étroitement encadrés par les programmes d'E-Q et leurs règles, et supervisés directement (par la plateforme en ligne MSI) et indirectement (via les clients) par le personnel des CLE. Ces limites s'imposent d'abord par les instruments mis à leur disposition par E-Q, tels que le système de surveillance de la participation et de la performance des clients, et de leur situation par rapport au marché de l'emploi, ainsi que par la subordination des intervenants au pouvoir décisionnel des agents concernant, par exemple, le recrutement des clients, leur parcours dans le système d'AFDR et de services d'employabilité et leur accès à d'autres services et mesures. Ces contraintes ont été présentées dans les récits comme étant des « obstacles » apparaissant au cours des interventions, et qui amènent souvent à des tensions entre les intervenants et les agents d'E-Q, mais aussi entre les intervenants et les clients. Ainsi, les effets contraignants du cadre institutionnel sont effectivement évoqués par les intervenants et les coordinatrices.

Toutefois, le discours produit par les intervenants et les coordinatrices des OCE révèle aussi que l'hypothèse institutionnaliste n'est pas la meilleure pour comprendre les processus à l'étude : les intervenants des OCE réalisent un travail qui détourne, d'une certaine façon, ce qui était prévu par l'institutionnel au palier central et local. Souvent, ils développent des pratiques de résistance et des stratégies discursives vis-à-vis d'E-Q afin de surmonter les obstacles institutionnels perçus. Puis, généralement, ils œuvrent avec un sentiment d'autonomie par rapport aux exigences ou règles de l'agence. Ils se permettent ainsi d'agir contre certaines impositions institutionnelles, voire à influencer les décisions des agents concernant le parcours des prestataires d'AFDR et en sortent souvent gagnants.

C'est surtout l'autonomie professionnelle, le contexte organisationnel et la culture communautaire qui sont évoqués comme étant derrière les pratiques quotidiennes des intervenants et qui les amènent à développer une relation d'aide en adoptant une approche « globale », à respecter l'alliance avec le client, à tenir compte de ses aspirations, etc., mais aussi, à se distancier des relations de contrôle plutôt caractéristiques des agents d'E-Q et

apparemment incarnées dans la politique qu'ils mettent en œuvre. Dans ce contexte, ils vont aussi se démarquer des évaluations axées sur les critères de performance d'E-Q et déterminer leurs propres critères de réussite. Les récits laissent croire aussi que l'OCE est un milieu organisationnel favorisant la conception d'aide et les pratiques propres aux intervenants et que l'organisation sert de tampon entre les instances et le cadre institutionnel et les intervenants de première ligne. Bref, la pratique dite autonome des intervenants est protégée par l'OCE.

Effectivement, le poids de « l'institution », à savoir, d'E-Q et de tout l'appareil politique qu'elle représente, n'apparaît pas comme un discours en arrière-plan orientant les pratiques d'intervention par la voie de normes tacites et de pressions inaperçues, comme dans la perspective de l'Ethnographie institutionnelle. Les intervenants communautaires sont, au contraire, tout à fait conscients de la tension entre leur autonomie professionnelle et organisationnelle d'une part et, d'autre part, le cadre institutionnel au sein duquel ils doivent fonctionner. Voilà comment ils peuvent développer leurs stratégies de contournement des contraintes, de séduction et d'influence sur la décision.

Ces observations nous amènent, à ce stade, à valider l'hypothèse portant sur l'appropriation de la politique par les intervenants de première ligne, inspirée des approches plus proches de la *street-level bureaucracy*, axées sur le déploiement actif et stratégique de la marge de manœuvre et le pouvoir discrétionnaire à la base. Les intervenants en employabilité œuvrant au sein des OCE ne parlent pas d'un mandat de mise en œuvre de programmes et mesures d'E-Q. La politique ne constitue pas un repère ou un cadre de référence pour leur travail, et ils ne se soumettent d'une manière passive ni aux règles d'E-Q pour les programmes spécifiques, ni au pouvoir décisionnel des agents des CLE. De même, ils ne se voient pas comme agissant selon la logique de la politique, une logique qu'ils désignent de contrôle et de performance en stricts termes d'insertion en emploi. Les intervenants transgressent régulièrement et stratégiquement ce qu'ils perçoivent comme étant des obstacles institutionnels.

Or, dans le prochain chapitre, nous nous dirigerons vers ce cadre institutionnel évoqué en termes de contraintes par les intervenants dans les OCE. Nous nous pencherons sur l'analyse des discours d'E-Q qui ont comme objectifs la définition et la mise en œuvre de la politique d'activation et les outils qu'ils fournissent afin d'encadrer les interventions en première ligne. Selon les intervenants interviewés, nous nous attendons à des discours et outils imposant une réglementation stricte que les agents dans les CLE sont tenus d'imposer dans les OCE avec lesquels ils passent des ententes de services au palier local. Dans ce cas, le fait que les intervenants soient capables d'influencer les agents est signe que les agents aussi possèdent une marge de manœuvre, tel que documenté et analysé dans la littérature portant sur la *street-level bureaucracy*. Nous n'avons pas pu interviewer ces agents, mais dans le prochain chapitre, nous montrerons que, à notre surprise, la logique d'intervention prônée par les intervenants converge en plusieurs sens avec celle prônée par la politique et ses cadres d'implémentation.

Chapitre 5. Le cadre institutionnel orientant les interventions

Si nous nous en tenions au discours des intervenants de première ligne, analysé au chapitre précédent, nous pourrions conclure que bien qu'inscrite dans le cadre des mesures d'E-Q et presque entièrement financée par le gouvernement, l'intervention communautaire en employabilité semble suivre ses propres objectifs et règles. Dans les OCE, des pratiques professionnelles et des stratégies sont mises en œuvre pour s'approprier et parfois contourner les impositions bureaucratiques du gouvernement québécois. Le discours laisse croire que les intervenants, à l'instar et même plus que les « fonctionnaires » de première ligne (*front-line bureaucrats*) – dans ce cas, les agents œuvrant au sein des CLE-, sont très conscients du cadre imposé par les programmes d'E-Q et du fait qu'ils possèdent une marge de manœuvre importante pour travailler selon leurs propres valeurs et compétences en étant appuyés par la culture organisationnelle des OCE. Ce constat pourrait nous amener à valider l'hypothèse tirée des études inspirées de la *street-level bureaucracy*.

Toutefois, dans de ce chapitre, nous allons tourner le projecteur sur le cadre institutionnel réglementant la mise en œuvre de la politique visant à répondre aux questions suivantes : Quelles sont les orientations institutionnelles, voire le mandat pour la mise en œuvre des interventions d'activation au Québec? Comment est-ce que la conception de l'intervention et les moyens entrepris par les intervenants pour mettre en œuvre la politique d'activation québécoise se distinguent de ceux stipulés dans les documents institutionnels ? En d'autres mots, nous nous demandons : quels sont les éléments structurants des programmes et mesures d'E-Q d'après le cadre institutionnel, et jusqu'où y a-t-il un écart avec les pratiques communautaires incarnant la politique à la première ligne?

Dans les approches institutionnalistes, il est pris pour acquis que l'institution (règles, normes, discours de la politique) est préalable aux pratiques et encadre celles-ci, ou sinon les

détermine. Pour cette raison, il y a une tendance à examiner en premier lieu les structures institutionnelles et, si l'on s'intéresse aux pratiques, à les examiner en second lieu afin de faire la démonstration de comment elles sont orientées par l'institution. En revanche, selon notre approche méthodologique - à savoir, la perspective de l'ethnographie institutionnelle - les pratiques sont examinées en premier afin de dévoiler comment les institutions sont incarnées dans le travail quotidien. Ensuite, on fait l'analyse des outils et cadres institutionnels déployés dans le travail quotidien afin de faire la démonstration de comment les institutions arrivent à réguler ce travail.

Toutefois, la littérature portant sur l'autonomie des *street-level bureaucrats* (Lipsky, 1980) et sur l'importance des cadres de référence professionnels mais aussi organisationnels sur les pratiques des *street-level bureaucrats* (Smith et Lipsky, 1993 ; Brodtkin 2012; Rice 2012) nous amèneraient à supposer que nous allons trouver un discours institutionnel et un cadre de réglementation plutôt divergents par rapport aux valeurs et repères auxquelles font appels les intervenants afin de justifier leurs pratiques. Rappelons que le cadre institutionnel n'était représenté par les intervenants qu'en termes d'obstacles à surmonter. Ainsi, nous voulons découvrir dans quelle mesure le discours des intervenants sur leur travail et la justification de leurs actions se distinguent de ce qui est préconisé dans le cadre réglementant l'intervention et le discours de la politique.

Pour ce faire, nous tiendrons compte de l'analyse faite au chapitre précédent car nous traiterons de plusieurs documents ou outils d'E-Q mentionnés par les intervenants. Ainsi, dans ce chapitre, l'analyse est fondée sur l'examen d'un ensemble de documents où est apparemment incarné le discours institutionnel. D'abord, nous présenterons les objectifs, les principes et le but de la politique d'activation tels qu'officiellement énoncés, la clientèle, leurs droits et leurs obligations selon le discours de la politique d'activation. Puis, nous aborderons plusieurs textes réglementant les interventions et régulant le rapport entre E-Q et les OCE responsables de la mise en œuvre, tels que : des lois; des conventions et des protocoles; des guides de programmes et mesures; des brochures-guides adressées aux OCE

les invitant à élaborer des projets dans le cadre des mesures d'E-Q; des guides pour la reddition de comptes des ressources externes à E-Q; des applications informatiques pour le suivi en ligne des interventions, de la participation et de la performance des prestataires du système; et des ententes de services signées entre les OCE et les représentants d'E-Q au palier local. Enfin, nous prendrons la mesure du poids de l'institution sur le travail des intervenants ou, à l'inverse, du poids des pratiques observées à la première ligne dans les OCE sur le discours et le cadre réglementaire de l'institution.

5.1 Le discours politique : une intervention intégrée pour développer l'autonomie financière des personnes dans l'aide sociale, lutter contre la pauvreté et l'exclusion, et contribuer au développement du Québec

Dans cette section, nous nous intéressons au « discours politique» autour de l'activation au Québec. Par ce type de discours, le gouvernement cherche à convaincre le monde de sa définition du problème et de la justesse de la solution qu'il offre. Il exprime ses intérêts et cherche à persuader les autres du besoin et/ou de l'adéquation de suivre un schéma d'action déterminé. Si ce discours n'est pas directif, il contient cependant une bonne indication des perceptions générales du gouvernement concernant l'objet d'intervention, les buts à valoriser et les moyens à privilégier (Schmidt, 2008).

En quoi est-ce que le discours des intervenants dans les OCE se distingue de celui du gouvernement sur ces plans ou plutôt reprend le discours politique? Les résultats de l'analyse présentés ici se basent sur l'analyse des documents listés dans le tableau V; les références complètes se retrouvent dans la bibliographie et les documents sont identifiés dans ce chapitre par leurs raccourcis.

Tableau V : Références aux documents institutionnels analysés portant sur le discours politique

ACRONYME	DOCUMENT
CPIEQ-2006	Convention de performance et d'imputabilité d'Emploi-Québec, 2006
LAPF	Loi d'aide aux personnes et aux familles (loi numéro 57, 2005)
LVLPE	Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (loi 112, 2002)
PAEQ-2009	Plan d'action d'Emploi-Québec 2009-2010 (2009)
RLAPF	Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles (loi numéro 57, 2005)
RMESS- 2009	Rapport annuel de gestion du MESS 2008-2009 (2009)
RMESS-2010	Rapport annuel de gestion du MESS 2009-2010 (2010)

Plusieurs documents institutionnels (tels que des lois, des rapports de gestion ministériels, des conventions d'imputabilité de l'agence E-Q et des plans d'action) expriment que le gouvernement québécois et l'agence responsable de la mise en œuvre du système intégré confèrent un rôle primordial au travail et au développement de l'employabilité, d'où une finalité multiple de la politique :

« E-Q considère que le travail est le meilleur moyen de réduire la pauvreté et d'assurer l'autonomie financière et l'insertion sociale des individus aptes au travail. Par ses interventions, elle vise à favoriser la participation au marché du travail et l'emploi du plus grand nombre de Québécoises et de Québécois et à mobiliser les bassins de main-d'œuvre sous-représentés sur le marché du travail, à développer les compétences et à accroître la productivité de la main-d'œuvre » (PAEQ, 2009 : 7).

« E-Q estime que la participation au marché du travail du plus grand nombre de ces personnes [aptés au travail] s'avère essentielle pour permettre au Québec de relever avec succès le défi que posent la faible croissance et le vieillissement de la population à l'égard du développement économique et par conséquent du niveau de vie de sa population »(RMESS, 2009 : 21).

L'objectif du système concernant la population appauvrie s'avère être double : d'une part, il s'agit de lui offrir un soutien financier de dernier recours, mais il vise en même temps à l'« activer » :

« E-Q est responsable des programmes d'aide financière conformément aux dispositions de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles. À ce titre, l'agence a le mandat de soutenir financièrement les personnes et les familles démunies, de même que de favoriser leur autonomie économique et sociale, en les encourageant à exercer des activités facilitant leur insertion sociale, leur insertion en emploi et leur participation active à la société » (PAEQ, 2009 : 8).

« Afin de contribuer à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale, E-Q assure la mise en œuvre et l'administration de programmes d'aide financière de dernier recours. Elle soutient également les personnes et les familles à faible revenu afin de les inciter au travail et de prévenir le recours au régime de soutien de revenu » (CPIEQ, 2006 : 26).

Nous devrions alors comprendre qu'il s'agit d'une politique dans laquelle le soutien financier de dernier recours est accompagné par l'attente d'une contrepartie sous forme d'activité(s) menant à l'emploi. Nonobstant, le gouvernement possède un rôle à jouer au-delà du soutien financier :

« Les mesures, programmes et services mis en œuvre en vertu de la présente loi sont établis afin d'accompagner les personnes dans leurs démarches vers l'atteinte et le maintien de leur autonomie économique et sociale, celles-ci étant les premières à agir pour transformer leur situation et celle des membres de leur famille » (LAPF, a. 2).

Le discours politique, incarné dans les différents documents, préconise l'insertion en emploi et l'autonomie financière des personnes dépendant de l'AFDR, ainsi que le principe de la responsabilité individuelle des prestataires pour venir combler les besoins personnels et familiaux. Il reconnaît de plus l'importance de la politique d'activation à l'égard de la diminution du nombre de personnes ayant recours à l'assistance sociale, du combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et du développement économique de la province.

Cependant, dans le discours des intervenants portant sur leurs pratiques par rapport à des cas concrets, et sur les objectifs de telles pratiques, traité au chapitre précédent, l'accent était mis davantage sur le bien-être des clients, la réalisation de leurs projets et

l'amélioration de leurs conditions de vie. L'insertion rapide en emploi n'était pas forcément une préoccupation centrale dans les discours des intervenants du milieu communautaire en employabilité. En fait, il s'agissait plutôt de trouver un emploi convenable à la personne, qui tienne compte de ses aspirations, ou encore qui l'aide à retourner aux études. Par ailleurs, bien que l'autonomie des personnes puisse être un objectif à atteindre parfois explicité par quelques intervenants, le besoin de réduire le nombre de personnes nécessitant de l'aide sociale et la contribution de ces personnes au développement de la société et de l'économie québécoise ne sont jamais apparus dans leurs discours.

Nous n'avons pas non plus trouvé chez les intervenants une attitude prédominante envers ces assistés sociaux, entraînant l'idée que ces personnes ont des responsabilités, et non pas seulement le droit de bénéficier de l'AFDR ou des services d'employabilité. L'accent des intervenants du milieu communautaire sera mis davantage sur l'accompagnement et le rapport d'aide, et les problèmes que rencontrent ces personnes spécialement vulnérables les empêchant d'assister aux activités d'aide à l'emploi et/ou d'accompagnement social, ou d'aller en emploi le plus vite possible, comme prévu par le discours politique.

5.2 Le discours réglementant les interventions d'activation

Au sein de cette section, nous allons présenter les résultats de notre analyse du discours institutionnel servant à encadrer et à réglementer le processus de mise en œuvre de la politique. Il présente les ressources institutionnelles et les instruments de politique (l'organisation des mesures, programmes, services et prestations), les règles normatives et les outils mis en place pour développer l'intervention visée, mais aussi la régulation du rapport entre E-Q et les OCE lors de la gestion des ententes de service signées entre eux.

L'analyse a été fondée sur l'examen des documents institutionnels listés dans le tableau VI ci-dessous (références complètes dans la bibliographie), identifiés par leurs raccourcis correspondants au cours des sous-sections.

Tableau VI : Références aux documents institutionnels analysés portant le discours de coordination

ACRONYME	DOCUMENT
APEM	Guide « Accompagnement des personnes éloignées du marché du travail dans le cadre du partenariat avec les organismes spécialisés en employabilité », Emploi-Québec, 2007.
BDEV	Brochure programme Devenir-PAAS adressée aux organismes communautaires.
CPIEQ	Convention de performance et d'imputabilité d'Emploi- Québec, 2006.
EDEM	Entente de services entre E-Q et un OCE X pour Démarcheurs, mesure SAE. (Chaque entente pour le service en question est identifiée dans le chapitre avec un numéro différent, par exemple EDEM1, EDEM2, etc.)
EDEV	Entente de services entre Emploi- Québec et un OCE X pour Devenir, mesure-PAAS. (Chaque entente pour le service en question est identifiée dans le chapitre avec un numéro différent, par exemple EDEV1, EDEV2, etc.)
EPPE	Entente de services entre E-Q et un OCE X, dans le cadre de la mesure Préparation à l'emploi - PPE. (Chaque entente pour le service en question est identifiée dans le chapitre avec un numéro différent, par exemple EPP1, EPP2, etc.)
ESAEM	Entente service entre E-Q et un OCE X pour le programme Mise en mouvement. (Chaque entente pour le service en question est identifiée dans le chapitre avec un numéro différent, par exemple ESAEM1, ESAEM2, etc.)
ESS	Entente de services entre E- Q et un OCE X pour Services Spécialisés, mesure SAE. (Chaque entente pour le service en question est identifiée dans le chapitre avec un numéro différent, par exemple ESS1, ESS2, etc.)
EOR	Énoncé d'orientations ministérielles en matière de recours aux ressources externes pour la prestation de services à la main-d'œuvre par les centres locaux d'emploi (CLE), Emploi-Québec, 1999.

GMSE	Guide des mesures et des services d'Emploi, inclus dans le « Manuel d'interprétation normative des mesures et des services d'emploi », Emploi-Québec, Direction des mesures et des services d'emploi, 2015.
GORC	Guide opérationnel pour la reddition de comptes des ressources externes à Emploi-Québec, 2005.
MSI	Mesures et services aux individus – Application pour les Services en ligne des intervenants externes, gouvernement du Québec, 2008. Guide d'utilisation.
PAEQ-2009	Plan d'action d'Emploi- Québec, 2009-2010.
PRP	Protocole de reconnaissance et partenariat entre Emploi-Québec et les organismes œuvrant en employabilité, 2006.
RMESS-2009	Rapport de gestion, MESS 2008-2009.
ROC1	Rapport final de reddition de comptes de l'organisme communautaire X présenté à E-Q dans le cadre d'une entente de services (fourni par un OCE)
ROC2	Rapport trimestriel de l'organisme communautaire X présenté au conseiller/ère régional d'E-Q dans le cadre d'une entente de services (fourni par un OCE)

5.2.1 Le rôle et les responsabilités des agents œuvrant dans les CLE

On retrouve dans plusieurs documents institutionnels une définition du rôle des agents travaillant dans les CLE qui constituent le niveau local d'E-Q, responsable de la mise en œuvre de la politique d'activation. Ces documents expliquent le rapport entre ces fonctionnaires et les clients du système, ainsi que la relation entre les agents et les intervenants des OCE. Nous avons pu constater que ces agents sont des acteurs incontournables et que le système leur confère un grand pouvoir. En ce sens, leur fonction

s'avère clé pour atteindre les objectifs de la politique présentée dans la section précédente. Rappelons cependant que le MESS ne nous a pas donné la permission d'interviewer ces acteurs. Ainsi, même si nous avons pu observer comment leur rôle et leurs responsabilités sont déterminés dans les documents d'E-Q, nous n'avons que le discours des intervenants dans les OCE pour nous sensibiliser à la marge de manœuvre que ces agents détiennent et déploient dans leurs rapports avec les clients et les OCE.

Les agents d'aide socio-économique (ou de solidarité sociale) œuvrant dans les CLE sont responsables d'accueillir les personnes demandant de l'AFDR, de prendre de décisions et d'assurer un suivi concernant la prestation qui leur est due. De même, ils sont chargés de suggérer à leur clientèle de participer à des mesures d'aide à l'emploi ou d'employabilité (Services d'aide à l'emploi -SAE-, Mesure de Formation -MFOR-, Programme de préparation à l'emploi -PPE-) ou au programme d'aide et d'accompagnement social (PAAS)²⁷, puis de la référer aux services publics d'emploi fournis par E-Q ou aux ressources externes, dont les OCE, selon leur évaluation des besoins et des circonstances des individus en question.

Selon la documentation institutionnelle, les agents d'aide à l'emploi employés dans les CLE doivent développer un « rôle de promoteur de l'incitation au travail auprès de la clientèle des programmes d'assistance sociale » (PAEQ2009-2010 : 22). Ils sont responsables de recevoir les personnes intéressées aux services d'aide à l'emploi, de réaliser l'entrevue d'évaluation de leur employabilité, de déterminer leurs besoins et de les référer aux services externes appropriés, au cas où ils auraient besoin de services spécialisés d'aide à l'emploi (GMSE, Participation des individus, thème 5.1.2 ; 5.1.2.2). Donc, leurs fonctions sont multiples : ils établissent des plans d'intervention personnalisés dans le cadre d'un parcours individualisé vers l'insertion ou la formation à l'emploi, et prennent donc de nombreuses décisions au cours du processus de mise en œuvre de la politique d'activation.

²⁷ La description de ces programmes et mesures se trouve dans l'annexe D: Complément méthodologique.

« Le rôle de gestionnaire de parcours est de : – de déterminer, de concert avec la personne, la pertinence des activités du plan d'intervention; – de coordonner les activités afin d'en assurer le bon déroulement pour pouvoir réagir rapidement si des imprévus survenaient; – d'engager des ressources financières; – de déterminer ou d'accepter les modalités et l'intensité de l'accompagnement dont la personne a besoin, qu'il soit réalisé à l'interne ou à l'externe; – de s'assurer que chacune des activités prévues au plan d'intervention est réalisée avec succès; – d'entretenir des liens avec les divers intervenants internes ou externes chargés de mener à terme des éléments du plan d'intervention; – de réévaluer, de concert avec la personne, d'autres options possibles dans le cas où une activité prévue au plan d'intervention ne peut se réaliser; – de procéder à la fermeture du Parcours, lorsque c'est requis » (GMSE, Section 3.0- API : 7).

De là, les agents dans les CLE, autant que les intervenants dans les OCE, agissent à la première ligne de services puisqu'ils font de l'intervention directe auprès des prestataires et participants aux programmes. Ils ont pour mandat institutionnel de travailler de manière intégrée sur l'aide sociale et l'aide à l'emploi, d'inciter ces personnes à s'insérer en emploi et de favoriser leur retour en emploi. Ces *street-level bureaucrats*, pour reprendre le concept de Lipsky (1971, 1980), sont, en tant que représentants du gouvernement, ceux qui ont le dernier mot par rapport aux parcours des clients dans les divers programmes et mesures, et concernant les services d'aide à l'emploi et les prestations d'aide financière associées.

5.2.2 La place et le rôle des OCE : le cadre partenarial

Le document clé d'encadrement institutionnel du rapport entre E-Q et les OCE est le *Protocole de reconnaissance et de partenariat entre E-Q et les organismes œuvrant en employabilité* (PRP), développé et signé par les deux parties en 2006. Il a été élaboré au cours d'une période de cinq ans dans le contexte du Forum E-Q – Ressources externes (voir figure 1), l'instance nationale de concertation rassemblant des représentants d'E-Q et divers regroupements d'OCE. Ce document possède deux antécédents parallèles. D'abord, E-Q avait adopté, en 1999, soit un an suivant son établissement, un document intitulé *Énoncé d'orientations. Le recours aux ressources externes pour la prestation de services à la main-d'œuvre par les centres locaux d'emploi (EOR)*. Ce document a dû être mis à jour suite à la publication de la *Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire*

(Gouvernement du Québec, 2001), adoptée en 2001 par le MESS. Cette dernière politique était le fruit d'une négociation entre le gouvernement du Québec et les représentants des organismes d'action communautaire dans tous les secteurs d'activité et garantissait l'autonomie d'action de ces derniers. Dans le secteur de l'employabilité, ses effets n'étaient pas significatifs puisque cette politique s'est inspirée des rapports en développement entre E-Q et les OCE comme modèle pour les rapports contractuels entre ministères et OCE (White, 2008a).²⁸

Les intervenants dans les OCE n'ont jamais fait référence au PRP en décrivant leurs pratiques. Néanmoins, il ne peut être mis de côté dans cette analyse de l'orientation institutionnelle de leur travail car dans ce document sont précisées les missions distinctes d'E-Q et des OCE, mais aussi leurs objectifs communs, la vocation d'agir ensemble, l'expertise et les compétences de chacun, la complémentarité entre eux, les espaces de dialogue et les modalités de concertation et de partenariat entre les deux parties et les principes sur lesquels est fondé ce rapport.

Tel qu'exprimé au début de ce document par la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale de l'époque, ce protocole « constitue la pierre d'assise d'une relation partenariale fructueuse entre le gouvernement du Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité» (PRP : 3). Les deux parties signataires du PRP disent se reconnaître mutuellement une responsabilité dans la lutte contre l'exclusion sociale et professionnelle tout en soulignant qu'ils ont des identités et manières de faire distinctes.

Toujours selon le PRP, la mission d'E-Q est «de contribuer, de concert avec les partenaires du marché du travail, à développer l'emploi et la main-d'œuvre et à lutter contre le chômage

²⁸ Le contrat ou entente de service n'était cependant pas le modèle de rapport privilégié par cette politique ni le modèle le plus répandu au Québec; celui-ci était plutôt la subvention de la mission globale des organismes (White, 2008b).

dans une perspective de développement économique et social» (: 7). E-Q est imputable, non seulement au gouvernement du Québec, mais aussi au gouvernement fédéral en fonction de l'Entente Canada-Québec relative au marché du travail. Son mandat se concrétise dans l'offre de services par les Centres locaux d'emploi (CLE) qui offrent « aux personnes et aux entreprises un large éventail de services et de mesures : placement, information sur le marché du travail, aide à la recherche active d'emploi, activités de formation, conseils en gestion des ressources humaines, mesures de consolidation de l'emploi, expériences concrètes de travail, soutien au travail autonome et mesures de préparation et d'intégration à l'emploi (: 8).»

Concernant les OCE, il est stipulé dans le PRP qu'ils possèdent « une mission au service des personnes et de la communauté », « ancrées dans leur milieu, elles participent à la consolidation du tissu social et au développement de la collectivité» (: 6). Leurs pratiques d'intervention sont caractérisées par «une capacité d'adaptation qui se traduit par la souplesse et la flexibilité de leur pratique » (: 6), acquise au fil des années. L'expertise des organismes communautaires, tout comme leur autonomie organisationnelle et leur approche « globale » à l'égard des personnes, sont reconnues dans ce document publié conjointement par le gouvernement et les OCE.

Enfin, par le biais de leurs regroupements, les OCE sont reconnus comme partenaires au sein de la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) aussi bien que partenaires d'E-Q au niveau du Forum national et des Forums régionaux, tel qu'expliqué au chapitre 1, section 2 (voir aussi la figure 1).

Par contre, des tensions semblent ressortir dans les annexes du PRP qui sont consacrées à la présentation, par les divers regroupements d'OCE ayant participé à son élaboration, de leurs propres orientations. Là, il est indiqué :

« Les organismes sont mandataires des centres locaux d'emploi (CLE)... On utilise le terme MANDATAIRE lorsqu'il existe un lien de contrat de service, que les rapports ne sont pas égaux et que le mandat et les obligations de résultats ne sont pas

négociés. Dans ce sens, les organismes sont liés au CLE par des ententes de services qui visent à servir ce que ce dernier appelle les usagers et usagères...

On privilégie le terme PARTENAIRE lorsqu'il y a un processus visant à améliorer la situation d'intégration à l'emploi sur un territoire donné, qu'il y a présence d'un réseau et que le pouvoir décisionnel est égalitaire pour tous les partenaires. Il s'agit d'un travail collectif, avec des objectifs communs » (PRP, annexe III : 4).

Il peut donc être affirmé à ce point-ci que les OCE ne se percevaient pas comme des partenaires dans l'offre de services, mais plutôt comme des « mandataires » d'E-Q. Cela caractérise le rapport institutionnel. Toutefois, dans un autre document produit par un sous-comité du Forum, également constitué de représentants des OCE et d'E-Q (APEM), l'accent est plutôt mis sur les orientations communes des deux parties :

« Des principes directeurs doivent guider tant les agents d'aide à l'emploi des centres locaux d'emploi (CLE) que les intervenants des organismes concernés : la préoccupation commune d'offrir un service de qualité au client : comprendre et évaluer son besoin correctement; lui offrir la bonne mesure ou le bon service; éviter que le client n'ait à décrire sa situation à chaque intervenant (répéter « son histoire » d'un intervenant à l'autre); la reconnaissance mutuelle des compétences des agents d'aide à l'emploi (qui gèrent le Parcours du client) des CLE et des intervenants des organismes spécialisés en employabilité en ce qui a trait à l'évaluation des besoins du client, de façon à s'appuyer sur le travail déjà accompli; l'échange d'information dans les deux sens, soit du gestionnaire de Parcours du CLE vers l'organisme qui donnera le service au client et de l'organisme qui accueille le client vers le gestionnaire de Parcours du CLE, en vue notamment de lui assurer une continuité dans l'intervention qu'il reçoit... » (APEM, 2007 : 11).

Sont par ailleurs stipulés l'approche d'intervention pour agir auprès de ces clientèles, les modalités de communication entre les représentants d'E-Q et les intervenants des OCE, l'utilisation des outils mis en place par E-Q, les obligations des intervenants par rapport à E-Q et les compétences des agents des CLE face aux compétences des intervenants, les responsabilités des clients, entre autres aspects.

D'après cette documentation institutionnelle, élaborée par des représentants des OCE et de E-Q dans divers espaces de concertation, il est prévu un rapport d'association et de collaboration. Cependant, même si élaboré à travers des négociations de longue haleine et signé par les deux parties, nous trouvons que ce cadre pour la mise en œuvre de la politique d'activation n'est pas entièrement le fruit d'un consensus mais plutôt d'un compromis. Il peut ainsi amener certaines tensions. Par exemple, si l'une des parties (les intervenants dans les OCE) peut évaluer et déterminer les besoins des clients grâce à son expertise reconnue pour agir auprès des populations éloignées du marché du travail, c'est l'autre partie (les agents dans les CLE) qui contrôle le parcours des clients dans le système, déterminant la participation aux mesures et l'accès aux prestations associées et détenant le pouvoir décisionnel ultime. Ainsi, les OCE et leurs intervenants demeurent subordonnés par rapport à l'agence gouvernementale et les fonctionnaires bureaucratiques, malgré une expertise que les agents des CLE ne possèdent pas, et cela peut provoquer des confrontations lors de la mise en œuvre. Cela révèle comment les intervenants dans les OCE peuvent voir des décisions prises par les agents des CLE comme des obstacles ou contraintes à leur travail. Cela permet de plus de reconnaître que d'autres objectifs – telles les responsabilités des prestataires mentionnées dans le discours politique – priment sur leurs besoins tels qu'évalués par les « experts » dans les OCE.

5.2.3 Les règles normatives associées aux programmes et mesures d'E-Q

Il existe plusieurs orientations et règles spécifiques associées aux programmes et mesures d'E-Q, et plusieurs prescriptions pour les interventions que les OCE doivent mettre en œuvre. Dans cette section, nous exposerons diverses procédures et démarches stipulées dans la documentation institutionnelle qui visent à encadrer directement le travail des intervenants, telles que les balises fixées par E-Q pour élaborer les ententes de service et les projets d'intervention, la manière d'encadrer le rôle des intervenants et leurs obligations par rapport aux agents des CLE, ainsi que les mécanismes pour la reddition de comptes des OCE à E-Q et les indicateurs de réussite prévus à cette fin. Tel qu'annoncé dans le chapitre de la démarche

méthodologique, nous nous basons, à quelques exceptions près, sur les documents et outils évoqués par les intervenants et les coordinatrices interviewés.

5.2.3.1 Les guides et balises d'E-Q pour élaborer les projets d'intervention

Selon le Guide de Mesures et services d'E-Q, les OCE et leurs intervenants sont responsables de la mise en œuvre de services lors de la signature d'une entente avec E-Q. Généralement, cette entente est signée après l'approbation d'un projet d'intervention élaboré par l'organisme en réponse à l'appel d'offres réalisé au palier local ou régional d'E-Q. En fonction des besoins des clientèles visées et des modes d'intervention souhaités par E-Q, le CLE invite les OCE de son territoire à développer une offre de service qui tienne compte du budget qu'il peut allouer aux objectifs du programme en question. (GMSE, section 5.1 : 3-8)

Les problématiques auxquelles les ententes de service répondent sont identifiées par E-Q en discussion avec les partenaires en fonction des besoins du marché du travail. Ensuite, la définition des priorités et les pistes de solution s'établissent à partir d'une planification aux paliers national, régional et local d'E-Q (GORC : 5).

Le projet soumis aux représentants locaux d'E-Q doit répondre aux besoins et problématiques identifiés dans l'offre de services et aux objectifs et budgets fixés par le gouvernement. Puis, il doit également tenir compte des différentes dispositions développées pour le service en question par E-Q et ses partenaires au palier central (Forum National). Ces orientations institutionnelles figurent dans la *Loi d'aide aux personnes et familles* et sont spécifiquement stipulées dans divers guides de programmes, mesures et services, qui peuvent être trouvés au sein du manuel interprétatif de programmes et mesures d'E-Q dans

le guide de mesures et services (GMSE section 5.1 page 3-8 ; guides du programme PASS : BDEV, BREU).²⁹

Une fois approuvé le projet présenté par l'OCE, une entente de services est signée avec le CLE ou le responsable régional pour desservir les clientèles d'un regroupement de CLE, tout en suivant les orientations ainsi que tout ce qui est déjà stipulé dans les guides de mesures et de reddition de comptes des ressources externes à E-Q.

Après avoir examiné quelques exemplaires des ententes correspondant à divers services et mesures collectées lors des entretiens aux OCE (EPPE2; ESAEM1; ESAEM2; ESS1; ESS2 ; EDEM1; EDEM2; EDEV), nous avons constaté qu'elles précisent plusieurs aspects du travail à développer par l'organisme et leurs intervenants dans le cadre du contrat en question, dont : les objectifs du service ; la population cible et le responsable du recrutement ; l'approche d'intervention et les activités à développer dans le cadre du service ; la durée et la fréquence de l'accompagnement ; la modalité d'attention ; les responsabilités et les obligations de l'organisme et d'E-Q ; les résultats à atteindre ; la surveillance institutionnelle du déroulement de l'intervention ; les rapports de reddition de comptes à fournir à E-Q et les indicateurs de résultats à utiliser.

L'analyse des ententes permet aussi d'observer qu'elles peuvent varier légèrement d'un organisme à l'autre, même s'ils font affaire avec des régions ou des CLE différents. En général, il semble exister une entente de type déterminé par E-Q au palier central, puis chaque entente de services reprend la forme type prévue avec quelques modifications en

²⁹ Là sont détaillés les objectifs spécifiques de chacun des services ou programmes ; les clientèles cibles, les caractéristiques du service et l'approche d'intervention ; les modalités et la responsabilité du recrutement des participants ; le responsable du parcours vers l'emploi du client ; la durée maximale de participation au service. Sont aussi indiqués le type d'activités à réaliser avec les clients ou les activités admissibles, l'information à soumettre à E-Q, les allocations financières liées à la participation au service, entre autres. En un mot, tout est prévu dans le guide d'E-Q.

fonction de la mesure qui est l'objet de l'entente. Les organismes proposent certaines activités à développer dans le cadre de la mesure et celles-ci peuvent varier très légèrement d'un organisme à l'autre, mais il s'agit toujours d'interventions prenant place dans le cadre d'une relation d'aide et d'un accompagnement vers l'emploi, très orienté par l'institutionnel dans les guides.

5.2.3.2 Le recrutement des clients : le pouvoir conféré aux agents de CLE

Les OCE reçoivent leur clientèle à la suite d'une référence du CLE, et les ententes de services stipulent souvent qu'ils n'ont pas le droit de recruter des clients. Dans ce cas, l'agent est la personne responsable d'identifier l'organisme qui pourrait rendre service et de recommander la personne bénéficiaire en fonction des besoins identifiés (ESAEM1 ; ESAEM2 ; ESS2).

Par ailleurs, pour certains services et mesures, dont par exemple PPE et Démarcheurs, l'agent du CLE est responsable d'autoriser la participation d'un client identifié par l'organisme :

« La présente entente prévoit que l'organisme ne reçoit que la clientèle référée par les CLE de l'agglomération (nom omis). Le recrutement direct n'est pas possible dans cette entente. Par contre, bien que le dépistage ne fait pas partie des responsabilités confiées à l'organisme, si une personne se présentait à l'organisme et que celui-ci pensait que la réponse à ses besoins est Démarcheurs d'emploi, il devrait la diriger au CLE » (EDEM 2)

Tel que nous avons déjà observé au chapitre précédant, les OCE mettent en œuvre des stratégies de *marketing* et de séduction vis-à-vis des agents et directeurs des CLE afin de surmonter cette contrainte venant de l'institution (le recrutement).

Cette disposition institutionnelle reconnaît le rapport de subordination des OCE aux agents publics, dont ils doivent obtenir l'approbation pour accueillir un client non référé directement par un agent, mais elle reconnaît aussi un rôle pour l'intervenant de l'OCE dans le choix des participants. Ainsi, dans le Guide du service *Démarcheurs en emploi dans le cadre de la mesure SAE (GDEM)*, il est indiqué que les décisions concernant la participation des

clients sont prises par l'intervenant en concertation avec l'agent d'aide à l'emploi (GDEM : 7). En fait, toutes les ententes analysées pour ce programme prévoient également la discussion et l'établissement d'un consensus entre l'intervenant et l'agent d'emploi (EDEM1 ; EDEM 2). Cela amène un espace pour la négociation entre les intervenants et les fonctionnaires du gouvernement au palier local.

Par ailleurs, pour certains services d'aide à l'emploi, une marge de manœuvre pour le choix de la modalité du recrutement semble être prévue lors de l'étape de négociation des ententes. De plus, il est stipulé qu'une partie ou la totalité de leur clientèle peut être directement recrutée par l'organisme, en fonction des paramètres négociés à l'intérieur des ententes de service concernées (GMSE, Section 5.1.2 :2).

Donc, malgré la marge étroite des OCE au moment d'établir les modalités de sélection des clients, la documentation analysée met en évidence que, pour certaines mesures, le cadre de réglementation prévoit une instance de négociation entre l'organisme et les agents concernant la participation au service des clients dépistés par l'organisme ou identifiés par E-Q, voire une concertation et un consensus entre les deux parties. Cela amène des opportunités pour les intervenants et les organismes, puis suppose, en théorie, un rapport plus égalitaire entre les deux parties.

5.2.3.3 L'approche d'intervention stipulée

Nous avons constaté que plusieurs documents institutionnels élaborés au palier central (dont le FORUM National E-Q/Ressources externes), tels que le *Guide des mesures et services d'emploi : Services d'aide à l'emploi (GMSE)*, puis le *Guide opérationnel pour la reddition de comptes des ressources externes à E-Q (GORC)* abordent l'approche d'intervention. Elle est aussi traitée dans des documents de référence tels que le *Protocole de reconnaissance et de partenariat entre E-Q et les organisations communautaires œuvrant en employabilité* (PRP, 2004), et le *Guide pour l'« Accompagnement des personnes éloignées du marché du travail dans le cadre du partenariat avec les organismes spécialisés en employabilité »* (APEM, 2007).

À notre surprise, l'approche dite «globale», «adaptée à l'ensemble des besoins du client» et «centrée sur la personne», qui était représentée dans le discours des intervenants comme appartenant à leur conception «humaniste» de l'intervention et celle du milieu communautaire, est aussi prévue dans le cadre de réglementation pour la majorité des mesures, programmes et services d'E-Q (PRP, 2004 : 16; APEM : 4, 8, 10; GORC, 2005 : 4; GMSE des mesures et services d'emploi : Services d'aide à l'emploi : Gestion de la mesure auprès des ressources externes , 2009, sections 1, 2, 3) :

« [Démarcheurs] se présente comme un modèle d'intervention en approche globale où les interventions sont réalisées pendant que la personne est en action, soit pendant sa recherche d'emploi et, par la suite, en emploi. Par approche globale, on entend une intervention qui implique une démarche complète, c'est-à-dire qui répond à l'ensemble des besoins de la personne dans le cadre de la même intervention et qui se termine avec l'atteinte de l'objectif ultime soit l'intégration en emploi et, dans le cas de *Démarcheurs d'emploi*, le maintien en emploi » (GMSE, section 5.1.2 :6, 2009).

« l'accompagnement des personnes éloignées du marché du travail offert par un organisme spécialisé en employabilité s'inscrit dans le cadre d'une « intervention en approche globale». Ainsi, dans le cadre d'une approche globale, sont reconnues les activités de mobilisation et de préparation à la participation de même que le suivi postparticipation, selon les besoins des personnes » (APEM : 10).

Par ailleurs, l'entente pour fournir le service en question signée entre l'organisme et E-Q prévoit aussi, au-delà de l'approche «globale», que les besoins des prestataires soient identifiés dans un travail à deux (en collaboration avec le client), comme compris dans le discours des intervenants au chapitre précédent :

« Les interventions sont adaptées aux besoins préalablement identifiés avec le participant. Sa démarche est globale et veille à inclure toutes les sphères de la vie dans la mesure des compétences professionnelles de l'intervenant » (EDEM1).

Par ailleurs, dans le reste des ententes signées entre E-Q et les organismes au palier local dans le cadre de diverses mesures, programmes et services adressés à des clientèles différentes, ce mode d'intervention est également stipulé (EDEM1, EDM2, EPP1, ESS1, EDEV1,). Voici deux exemples parmi plusieurs :

« Les services sont structurés sous la forme d'un plan d'intervention en approche globale, c'est à dire : qui permet d'intervenir, en tenant compte de toutes les dimensions de la personne, dans l'ensemble de sa problématique et qui constitue une démarche complète qui se termine avec l'atteinte de l'objectif ciblé d'intégration en emploi. Le modèle d'intervention est de l'ordre du *counselling* d'emploi afin d'intervenir au niveau de développement de l'employabilité et de l'accompagnement soutenu ... L'intervention devra dans tous les cas être centrée sur la personne et permettre une intervention adaptée et personnalisée » (ESS1).

Ce qui est significatif, c'est que cette manière de faire (le rapport d'aide en adoptant une approche globale, centrée sur la personne et une intervention faite en collaboration avec cette dernière) est également prévue pour le travail des agents d'E-Q auprès des clients (GMSE, Section 3). Elle devient donc une orientation pour le travail dans le champ de l'aide à l'emploi, qu'il soit public ou fourni par une « ressource externe » :

« L'approche d'intervention est un cumul d'adaptations opérationnelles dont le cadre est plus expérientiel que théorique, et qui intègre l'état des connaissances et des observations effectuées sur le terrain en matière d'interventions dans le domaine de l'emploi. Cependant, les principes de cette approche centrée sur la personne sont associés aux courants humanistes de la psychologie, défendus entre autres par Carl Rogers et plus proche de nous, au Québec, par Yves Saint-Arnaud et Réginald Savard (Université de Sherbrooke) en ce qui a trait notamment à : la compréhension de la personne humaine; la capacité des individus de changer; l'établissement d'une relation aidante ou d'une alliance de travail; l'évaluation des compétences» (GMSE, Section 3).³⁰

Ainsi, contrairement à ce que nous avons entendu de la part des intervenants, nous constatons que *l'approche globale* d'intervention, la relation d'aide, et les thèmes à aborder lors de l'interaction avec les clients du système sont aussi prévus dans le cadre de réglementation pour les ressources externes, ainsi que pour l'actuation des agents d'E-Q. (GMSE, section 3). Donc, les éléments qui ont été représentés par les intervenants comme étroitement associés à leur identité professionnelle et à la culture des organismes communautaires sont aussi bien stipulés dans les documents institutionnels cadrant toutes les

³⁰http://emploiquebec.net/guide_mesures_services/03_Appr_intervention_Parcours_ind/Approche_intervention_

interventions d'activation. Afin de mieux comprendre ce phénomène, notons que les programmes sont tous élaborés – du moins dans un premier temps – dans le cadre du Forum national, lieu de concertation entre E-Q et les représentants des OCE – avant d'être révisés et approuvés par les instances décisionnelles d'E-Q.

5.2.3.4 La surveillance de la participation et la performance des clients

Le système intégré d'AFDR et d'aide à l'emploi et d'accompagnement social est basé sur un système d'information et de gestion, soit une application dénommée Mesures et services aux individus (MSI), Services en ligne des intervenants externes³¹. Cette application permet l'échange de renseignements portant sur la participation de chaque prestataire et sa situation d'emploi. Elle est donc utilisée par les agents des CLE et les intervenants communautaires dans le cadre des mesures SAE, PPE et PAAS. Cependant, elle vise la surveillance des clients de la part d'E-Q en ce qui concerne la participation aux activités et le versement des allocations financières complémentaires à l'AFDR associées à la participation (de soutien ou d'aide à l'emploi, ou bien les frais directement encourus par la participation, dont les frais de transport, de garde, etc.).

Cet outil de suivi vise à informer l'agent de CLE en tant que gestionnaire du parcours du client et responsable des décisions concernant la suite de son parcours au sein du système. Les OCE sont tenus d'inscrire chaque participant sur le MSI et de monter un dossier d'information sur les dates de leur participation et leur performance. Normalement, les intervenants doivent avertir E-Q de l'abandon d'un participant au service, dans un court délai, et communiquer les absences non motivées, en raison non seulement des prestations associées, mais aussi des compétences des agents de CLE. Ces dispositions institutionnelles sont exprimées, dans toutes les ententes, de façon impérative :

³¹ http://www.emploi.quebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers/pdf/Publications/00_admin_SAE_PPE.pdf

« L'organisme inscrira au système MSI la confirmation d'un début de participation, la consignation de la date de fin de participation et tout abandon dans un délai de 48 heures. L'organisme prendra contact avec l'agent d'emploi responsable du parcours du client pour toutes les informations ou constatations pouvant survenir au cours de la participation de son client » (EPPE1; EDEM2).

Par ailleurs, dans certains services, les ententes précisent aussi l'obligation d'informer E-Q sur la situation du client par rapport à l'emploi :

« Pour les prestataires à l'aide financière de dernier recours, l'organisme confirmera au CLE du client, les dates de participation sur une base mensuelle via la note "rapport de présence d'un SAE" ... À la fin de la participation, l'intervenante externe consignera le résultat de la participation, la date réelle de fin ainsi que la situation face à l'emploi de l'individu » (ESS1).

Nous avons vu que les intervenants dans les OCE voient l'exigence d'utiliser le MSI comme étant normale, mais qu'en même temps, ils ne se sentent pas tenus de suivre l'exigence à la lettre. Pour les intervenants et les coordonnatrices dans les OCE, l'obligation d'informer E-Q sur la participation et la performance des clients au cours des interventions ne prime pas sur la relation d'aide ou l'alliance qu'ils auront développée avec le client et qu'ils voient comme essentielle à une intervention réussie. Par ailleurs, ils soulignent régulièrement l'importance de comprendre qu'il n'est pas rare pour une personne en situation de vulnérabilité de s'absenter du service de temps en temps, en tenant compte de la complexité de leurs conditions de vie ; on en déduit qu'ils désapprouvent l'idée de réduire les prestations aussitôt qu'ils manquent une séance. Les intervenants ont ainsi évoqué leur expertise en matière d'intervention auprès des personnes vulnérables pour justifier leur prise de distance par rapport à l'emploi du MSI. Ils ont toutefois limité leur délinquance, précisant qu'ils pouvaient attendre parfois un certain temps avant d'inscrire l'absence d'une personne, mais qu'ils ne mettaient pas de côté l'obligation d'enregistrer ces informations. Par ailleurs, cette obligation était parfois utile pour leur intervention : le fait de mentionner au client qu'ils pouvaient attendre quelques jours, avant d'informer E-Q de telle ou telle carence, servait non seulement à renforcer leur alliance, mais également à mettre la pression sur le client pour qu'il redouble ses efforts.

5.2.3.5 Le rôle des intervenants : des spécialistes qui « aident » les agents des CLE

D'après le cadre réglementaire, les intervenants en employabilité doivent collaborer avec les agents d'emploi responsables de prendre les décisions sur le parcours des prestataires du système (APEM : 10-11). Par exemple, dans le cas du service Devenir-PAAS, le Guide de services destiné aux OCE pour élaborer les projets d'intervention indique l'obligation de tenir l'agent au courant des objectifs convenus avec le client et du déroulement du processus. Il est stipulé que l'intervenant doit s'entendre avec la personne sur les étapes qu'elle devra franchir pour atteindre les objectifs fixés, présenter ces objectifs à l'agente ou à l'agent du CLE et informer l'agente ou l'agent du CLE des progrès réalisés. L'agent doit par la suite approuver le plan d'intervention dont l'intervenant à l'OCE a convenu avec son client et qu'il a soumis à l'agent (BDEV).

Souvent, il est aussi explicitement stipulé dans les ententes de services que les intervenants doivent contribuer à aider l'agent à mieux connaître et comprendre la situation du client afin de favoriser la prise de décisions plus aidantes :

« L'organisme veille également à inscrire dans MSI via la section 'notes' toute information qualitative jugée pertinente afin d'aider les agents d'aide à l'emploi du CLE qui prendront la relève afin d'aider le client dans sa démarche vers l'emploi » (ESAEM1).

Dans la même lignée, nous avons observé qu'E-Q peut solliciter des recommandations de la part des intervenants communautaires concernant les possibles démarches à suivre avec les prestataires. Par exemple, dans le cadre des Services Spécialisés pour la mesure SAE, l'intervenant est obligé d'élaborer des rapports d'évaluation sur les clients et de fournir des recommandations concernant leur situation et leurs besoins ;

« le rapport d'évaluation devra contenir ... avis du spécialiste quant à la pertinence et au réalisme du choix professionnel en regard du profil de la personne, des caractéristiques de l'occupation considérée, et des particularités du marché de travail; diagnostic sur les obstacles et besoins liés à l'intégration en emploi du client; actions et démarches suggérées pour aider le client à réaliser son choix professionnel ou lui

permettre de poursuivre son cheminement avec le concours d'autres ressources spécialisées »(ESS2).

Cependant, malgré la reconnaissance de l'expertise des intervenants des OCE, E-Q protège sa prérogative décisionnelle : « Il est entendu qu'Emploi-Québec ne s'engage pas nécessairement à soutenir financièrement les suggestions du spécialiste visant à favoriser l'amélioration de l'employabilité de la personne évaluée »(ESS2).

Il est significatif qu'E-Q reconnaisse les organismes communautaires et leurs intervenants en tant que « spécialistes » pour agir en employabilité auprès des populations ciblées. Cela dit, il considère leurs recommandations à propos du cheminement des clients comme étant des « suggestions » ou « des pistes » pour « aider l'agent », réservant le dernier mot aux représentants d'E-Q. Rappelons que les agents des CLE agissant à la première ligne ne possèdent pas de qualifications professionnelles mais sont pourtant responsables d'accepter ou non les recommandations des intervenants qui possèdent tous une formation professionnelle. Il est ainsi clair que la loi et les réglementations ont préséance sur des décisions qui peuvent être prises sur la base d'autres objectifs ou contraintes. Par contre, selon le discours des intervenants des OCE que nous avons interviewés, malgré leur interprétation initiale de leur obligation selon les orientations institutionnelles, les agents vont souvent utiliser leur marge de manœuvre pour acquiescer aux suggestions des intervenants des OCE. On peut dire alors que leur pouvoir formel et leur pouvoir discrétionnaire se combinent, dans les meilleurs des cas, pour respecter l'expertise des intervenants tout en restant conforme aux normes institutionnelles. Si dans d'autres cas, le pouvoir formel des agents peut être jalousement défendu par la prise de décision autonome qui n'est peut-être pas dans les meilleurs intérêts des clients, les intervenants des OCE se vantent des stratégies subtiles qu'ils élaborent pour éviter, contourner ou pallier à ces situations.

5.2.3.6 La reddition de comptes et les indicateurs de résultats

Les OCE sont obligés de présenter une reddition de comptes à E-Q, tel que prévu dans les ententes de services, et cela doit se faire en conformité avec les critères stipulés dans le *Guide Opérationnel pour la Reddition de comptes des Ressources Externes à E-Q* (GORC). Ce document proportionne certaines orientations et uniformise les critères concernant l'élaboration des ententes. De plus, il donne les directives pour la reddition de comptes dans le cadre d'une approche de gestion par résultats, adoptée par E-Q en suivant les principes préconisés par la NGP.

Il est stipulé que toutes les ententes doivent avoir des indicateurs de production, mais certains services doivent obligatoirement avoir des indicateurs d'impact (quantitatifs et concernant l'insertion en emploi ou le retour aux études, dits « ciblés »)³², tandis que d'autres peuvent avoir des indicateurs qualitatifs dits « de suivi », permettant d'illustrer l'accompagnement développé et les progrès du prestataire au cours de la démarche par rapport à l'objectif du programme, par exemple la préparation pour l'emploi (GORC : 6).

Dans la même lignée, les organismes doivent présenter des Rapports d'étape (préparés à diverses périodes lors de la gestion des ententes) ainsi qu'un Rapport final à l'expiration de la période de services, lequel met en lien les objectifs et les résultats finaux et explique les écarts, le cas échéant. (GORC : 22)

³² Selon la réglementation, les « indicateurs de production » portent sur le bénéfice direct de la participation ou sur le processus. Généralement, ils réfèrent au nombre de participants ayant commencé la participation au service, au nombre de participants ayant complété la participation, ou au nombre de participants ayant interrompu la participation ; tandis que les « indicateurs d'impact » portent sur la situation post-intervention du participant face au marché du travail: nombre de participants en emploi après la participation au service, nombre de participants qui sont retournés aux études, nombre de participants bénéficiant d'une subvention salariale, selon l'objectif du programme (GORC: 5, 6, 18, 22).

Ainsi, les OCE s'engagent dans l'entente de service à assumer des responsabilités en termes de reddition de comptes et E-Q surveille leur travail à travers MSI et les rapports demandés. Dans le cas de certains services, E-Q exige des cibles quantitatives très concrètes concernant le nombre de clients intégrés en emploi ou en études à la fin de la participation. Par exemple, dans les ententes pour le service Démarcheurs, nous observons que les taux d'insertion en emploi ne présentent pas de variation entre les organismes, puisqu'un pourcentage d'insertion en emploi est demandé à la fin de la phase de recherche d'emploi (70%), et encore, un pourcentage de maintien en emploi (50%) (EDEM1, EDM2).

Dans le cadre de la mesure PPE, ou dans les Services Spécialisés structurés et de longue durée (dont par ex. Orientation et recherche d'emploi) (voir annexe D), toutes les ententes établissent des résultats quantitatifs par rapport à l'insertion en emploi et/ou au retour aux études, après la participation au service, d'environ 50% des participants. (EPPE1, ESS1). (Une situation identique a été observée dans le cas d'autres programmes ou services tels que Ma place au soleil et PRIIME). Par ailleurs, pour divers Services Spécialisés ponctuels et de courte durée (tels que la Validation de choix professionnel; l'Évaluation des capacités d'insertion et de maintien en emploi; etc.), le cadre de réglementation prévoit uniquement des indicateurs de résultats des interventions liées à la prestation du service, dits « de production », mais non relatif à l'insertion (ESS2). Également, pour le service *Devenir* dans le cadre de la mesure PAAS, les ententes stipulent seulement des résultats qualitatifs, tels que « Permettre aux participants de s'engager dans un cheminement afin de conserver ou retrouver leur autonomie et de s'outiller sur le plan personnel, familial et professionnel afin qu'elle puisse reprendre leur place dans la société» (EDEV1).

Ces résultats exigés des OCE représentent des orientations institutionnelles pour le travail des intervenants et constituent les critères gouvernementaux par rapport à la réussite des interventions. Cependant, contrairement à ce qui se passe dans plusieurs autres pays ayant adopté un modèle de NGP pour la mise en œuvre des politiques d'activation (White, 2013), au Québec, les OCE et les intervenants ne sont pas pénalisés s'ils ne rencontrent pas les

cibles de performance. Ainsi, nous avons vu que les intervenants dans les OCE se permettent de fixer leurs propres objectifs et d'en parler dans leurs rapports de reddition de comptes.

Par ailleurs, il existe divers programmes et services d'aide et d'accompagnement vers l'emploi dans lesquels E-Q n'exige pas le placement en tant que tel mais plutôt l'accompagnement des personnes vers l'autonomie et le retrait progressif des barrières à l'emploi. Et comme nous l'avons vu, il est aussi prévu par E-Q que les organismes puissent accompagner leurs rapports d'autres formes d'évaluation et de résultats et que cette analyse globale sera considérée lors de la négociation des cibles dans les ententes ultérieures. Cela donne un certain espace aux organismes et aux intervenants de la première ligne pour souligner des réussites qu'ils considèrent importantes et leur confère une marge de manœuvre formelle pour renégocier les indicateurs cibles lors des renouvellements d'ententes (GORC : 12-13).

Ainsi, nonobstant l'exigence institutionnelle de résultats ciblés concernant l'insertion en emploi des participants, ou le retour aux études pour certains services et mesures, la négociation semble être imbriquée dans les normes portant sur la relation entre les OCE et E-Q. Par exemple, le GORC précise que l'une des étapes préalables à la reddition de comptes s'avère être l'instance de négociation entre les OCE et E-Q, laquelle a lieu avant la signature de l'entente et porte sur les résultats à atteindre dans le cadre du contrat en question (GORC : 3). Pareillement, le Guide des mesures et services d'emploi prévoit l'instance de négociation entre E-Q et l'organisme lors de la soumission du projet d'intervention, concernant les aspects financiers et les obligations mutuelles :

« La négociation tient compte de l'offre de service faite par la ressource et des résultats de l'analyse et de l'évaluation de la proposition. Elle constitue le moment privilégié, pour les deux parties, pour s'entendre sur les aspects divergents et préciser les éléments qui feront l'objet des clauses à l'entente. Elle porte sur les aspects suivants : les engagements mutuels d'E-Q et de la ressource externe, les conditions de financement, les éléments de contrôle financier. » (GMSE, thème 5.1, section 3 page 3- 10).

Selon les récits des coordonnatrices des OCE, la négociation lors de la signature des ententes, telle qu'évoquée dans cette citation, n'est cependant pas très importante. Par contre, selon les intervenants, la négociation se réalise beaucoup plus souvent tout au long des interventions, entre eux et les agents des CLE. Ceci laisse entendre que le discours institutionnel de la négociation ne se traduit pas aussi bien en action dans le cadre formel que dans le cadre informel. Nous n'avons pas pu vérifier, par exemple, si les recommandations transmises officiellement dans les rapports de reddition de comptes individuels (via MSI) ou institutionnels (en fonction des ententes de services) donnent lieu à des changements de stratégie vis-à-vis un client donné, prestataire d'AFDR, ou des adaptations des programmes et mesures.

5.3 Convergence discursive entre le cadre institutionnel et la représentation des pratiques de la première ligne?

L'une des hypothèses qui a orienté ce chapitre visant à analyser les déterminants des interventions d'activation à la première ligne dans les OCE, est celle inspirée des approches institutionnalistes et particulièrement, l'ethnographie institutionnelle. Dans ce cadre, la présupposition serait de faire la démonstration que les pratiques sont imprégnées des normes institutionnelles, à travers une importante convergence entre le cadre de réglementation de la politique et les pratiques quotidiennes des intervenants. Même si ces derniers évoquaient d'autres sources d'inspiration ou d'encadrement, telles que les normes professionnelles ou organisationnelles, nous aurions observé que leurs décisions et actions s'accordaient grandement avec les attentes institutionnelles. Ainsi, selon les approches institutionnelles, nous aurions pu avoir conclu que ces pratiques étaient concrètement « façonnées » par les outils fournis par l'institution.

L'hypothèse alternative, inspirée des études portant sur les *street-level bureaucrats*, présumait plutôt une divergence entre le cadre institutionnel et les pratiques et décisions des intervenants de la première ligne, en raison d'une appropriation autonome et tactique de la politique par ces derniers. Dans ce cas, les pratiques des intervenants viseraient à manipuler

les règles institutionnelles en fonction de la réalité à laquelle ils étaient confrontés et afin de mieux contrôler le travail avec les clients. Au lieu d'observer une convergence, nous aurions observé une distanciation entre le discours institutionnel et les pratiques à la première ligne, voire, selon certains (par ex. Brodtkin, 2011), une perversion de la politique telle que présentée dans le discours gouvernemental.

Dans ce chapitre, nous avons découvert un discours de politique et un cadre de réglementation ne se situant pas très loin de celui que nous avons entendu des intervenants et des coordonnatrices des OCE. En effet, nous avons constaté que plusieurs pratiques évoquées par les répondants sans faire appel aux orientations d'E-Q sont en réalité stipulées, et souvent avec beaucoup de précision, dans les documents institutionnels réglementant leur travail. Par ailleurs, dans le chapitre 4, nous avons observé que les intervenants ne voient que l'imposition par E-Q de limites et contraintes à leur travail de spécialistes auprès de leur clientèle, limites et contraintes qu'ils arrivent à contourner par leurs façons de faire et à l'aide de la culture organisationnelle qui règne au sein des OCE.

Or, si les intervenants et les organismes pensent agir d'une manière propre ou souvent contestataire face à l'approche prônée par E-Q, ce n'est pas tout à fait cela que nous pourrions conclure. Effectivement, comme tout intervenant de première ligne, ils déploient leur pouvoir discrétionnaire pour mieux contrôler leur travail et cela mène à des stratégies, discursives et autres, pour éviter ou contourner certaines contraintes. Mais l'analyse de la documentation institutionnelle permet de comprendre que les représentations institutionnelles de l'intervention et les représentations qu'ont les intervenants de leur travail et manières de faire ne sont pas aussi différentes que les intervenants peuvent penser. Les deux discours semblent être imbriqués l'un dans l'autre. Devons-nous pour autant accepter que les actions des intervenants sont fondamentalement déterminées par la réglementation institutionnelle?

Bien que la régulation institutionnelle pour la mise en œuvre des interventions communautaires au sein des OCE s'avère d'une forte importance, nous ne pourrions pas

affirmer qu'il s'agit sans équivoque d'une régulation dans un sens unique, où le travail des organismes et leurs intervenants sont fondamentalement influencés par E-Q, comme préconisé par les approches institutionnalistes dont l'ethnographie institutionnelle. D'abord, dans certaines mesures, programmes et services, la documentation institutionnelle met en évidence une marge de manœuvre concédée aux OCE, dont le pouvoir de négociation sur la participation d'un client dépisté par l'organisme et l'objectif de rechercher le consensus entre les deux parties en cas des différends au cours du cycle de gestion des ententes. Lors des négociations entre les organismes et les responsables locaux ou régionaux d'E-Q autour de la signature des ententes, s'opère un calcul réaliste du nombre de clients/dossiers qu'un intervenant aura à traiter. Tout en précisant certains mandats, l'entente laisse une marge de manœuvre relativement aux interactions directes avec les clients. Dans la reddition de comptes, les intervenants peuvent utiliser des indicateurs alternatifs en plus de ceux exigés par E-Q et soumettre des recommandations. Apparemment, ces recommandations sont prises en compte puisque l'insertion en emploi des participants n'est pas exigée dans bon nombre des programmes et services.

En effet, le cadre de réglementation semble prévoir un rôle pour les OCE qui va au-delà de simples « sous-contractants » chargés d'exécuter les politiques d'activation telles que préconisées par les instances gouvernementales. Selon les coordonnatrices et intervenants des OCE, ils s'approprient ce rôle de « partenaire » en utilisant leur marge de manœuvre pour négocier directement avec les agents d'E-Q et influencer leurs décisions. Ainsi, malgré le fait qu'ils se définissent comme « mandataires » et non « partenaires » (PRP, Annexe III), le sens de « mandataire » reste à nuancer.

En conclusion, revenons à notre question qui est de savoir si nous devrions accepter que les actions des intervenants de la première ligne sont fondamentalement déterminées par la réglementation institutionnelle imposée par E-Q, qui est, dans ce cas, une réglementation relativement souple et suivant un modèle de partenariat? Pour plusieurs raisons, nous émettons l'hypothèse que l'explication de la convergence forte du discours institutionnel et

de celui des intervenants se situe ailleurs que dans les prémisses de l'approche institutionnelle. Car nous avons vu aussi que les intervenants sont des acteurs possédant beaucoup de pouvoir dans le système et qui le déploient à l'atteinte de leurs propres objectifs professionnels, et non uniquement pour « survivre » dans le système³³. Dans le prochain chapitre, nous répondront à la question en fonction de notre cadre conceptuel et analytique, puis nous spéculerons sur les raisons d'une telle convergence.

³³ Par « survivre » dans le système, nous faisons référence aux tactiques des intervenants, exposés dans d'autres études inspirées de l'approche de la « *street-level bureaucracy* », qui vise principalement à gérer leur surcharge et rendre leur travail supportable (Brodkin, 2011, 2012).

6. Conclusions : La gouvernance en réseau comme clé pour comprendre la convergence discursive entre les répondants des OCE et le cadre institutionnel

Notre intention au départ était d'analyser le poids relatif du cadre institutionnel sur le travail quotidien des intervenants communautaires en employabilité et celui de l'appropriation stratégique des programmes et mesures d'E-Q par ces intervenants. Nous avons démontré, au chapitre quatre, que ces intervenants de première ligne privilégient leur identité, leur expertise, leur autonomie professionnelle, ainsi que la culture organisationnelle communautaire, ou la concertation avec les collègues au sein de l'organisme, afin d'expliquer leur mode d'action, mais ils n'ont que rarement signalé le recours aux instruments du cadre institutionnel imposé par E-Q, à ses règles ou à ses cadres de référence. Notre recherche dévoile qu'au lieu de s'approprier la mise en œuvre d'un programme ou une politique, les intervenants communautaires cherchent à s'éloigner des pratiques et des objectifs des représentants d'E-Q, se protégeant ainsi contre un lien trop proche entre leur travail et celui de l'agence gouvernementale. Lorsque les intervenants reconnaissent la présence ou l'impact d'E-Q sur leur travail, ils le font essentiellement pour souligner les obstacles ou limites rencontrés lors de l'intervention et les stratégies qu'ils adoptent afin de les surmonter. Ils semblent référer à E-Q pour illustrer comment leur manière d'agir et leur rapport avec le client sont fort différents de ceux perçus comme typiques chez les agents dans les CLE. Les intervenants arrivent ainsi à créer un espace protégé pour travailler avec le client du système d'AFDR dans un rapport d'alliance plutôt que de contrôle.

En effet, les OCE semblent constituer une zone tampon entre l'espace de la politique et les programmes publics d'une part et, d'autre part, les relations d'aide et thérapeutiques qu'entretiennent les intervenants avec les clients. Cette zone tampon permet de faire émerger une arène de négociation entre les intervenants communautaires et les agents du

CLE au besoin, mais aussi, une reconnaissance mutuelle des frontières de l'autonomie de chacun. Si les intervenants en profitent de temps en temps pour faire des entorses aux règlements en faveur de leurs clients, les agents d'E-Q semblent aussi en profiter parfois pour exercer leur droit de contrôle sur le parcours des prestataires d'aide sociale au nom de la bonne gestion publique.

Par ailleurs, tel que noté dans les études récentes sur le comportement des street-level bureaucrates dans le cadre de la gouvernance à distance, de la contractualisation et du « partenariat » (Brodkin, 2012; Rice, 2012), la culture organisationnelle (par opposition au cadre institutionnel) opère comme cadre principal organisant les pratiques des intervenants dans la première ligne de services. Dans des conditions caractéristiques des modèles marchands de la Nouvelle Gestion Publique, la culture organisationnelle des entreprises contractées pour la mise en œuvre des programmes d'activation est, le plus souvent, compétitive et poussée par la recherche des profits (Smith et Lipsky, 1993; Brodkin, 2007), menant à des conditions de travail assorties d'incitatifs et désincitatifs, où l'atteinte des cibles est récompensée et le manquement des cibles pénalisé.

Les OCE, toutefois, participent à toute une autre culture. Tel que stipulé dans la Politique de l'action communautaire du Québec (Gouvernement du Québec, 2001), ils répondent aux critères suivants :

1. Avoir le statut d'organisme à but non-lucratif
2. Être enraciné dans la communauté
3. Promouvoir la vie associative et démocratique
4. Avoir sa mission, gestion, orientations et pratiques propres

Les OCE sont, par ailleurs, insérés dans un réseau d'organismes communautaires dense et bien représentés par des regroupements, agissant comme porte-parole et participant à défendre leur perspective sur l'intervention en matière d'employabilité à la Commission des partenaires

du marché du travail (CPMT) et au Forum National E-Q/Ressources externes. Ainsi, chaque OCE, représenté par la coordinatrice, joue un rôle capital dans l'établissement et le maintien de cette zone tampon entre E-Q et l'intervention à la première ligne. Il assure une frontière qui sépare le milieu d'intervention de l'influence directe des contraintes institutionnelles et agit pour protéger en quelque sorte les intervenants et les clients qui s'y retrouvent.

Les intervenants développent des stratégies pour contourner certains obstacles et contraintes à leur travail d'intervention provenant du système institutionnel (dont le pouvoir des agents d'E-Q et le système de surveillance de la participation et la performance des clients entre autres), et souvent, ils en ressortent gagnants. Malgré la reconnaissance de ces obstacles, les intervenants communautaires ne sont pas coincés par les dilemmes des fonctionnaires de première ligne (Lipsky, 1980). Les raisons pour lesquelles les intervenants ne sont pas aussi coincés relèvent du cadre institutionnel québécois :

- la non-surcharge du système observée (ce qui dans d'autres contextes force les *street-level bureaucrats* à automatiser leur travail, à chercher des raccourcis, à négliger les clients qui demandent trop de temps).
- la souplesse relative par rapport à la performance requise en termes de placements en emploi et d'autres cibles (tandis que les *street-level bureaucrats* – même et surtout dans le cadre de la NGP – s'ouvrent à des sanctions s'ils ne rencontrent pas des quotas ou cibles)
- le discours partenarial, qui imprègne toute la politique d'activation, contribue à une culture qui résiste aux rapports de forces, même s'il y a une hiérarchie de pouvoir entre E-Q – y compris ses employés – et les professionnels œuvrant dans les OCE.

Néanmoins, la concordance discursive entre le discours institutionnel et le discours des intervenants de première ligne demeure significative et surprenante.

Après avoir analysé la place et le rôle conféré aux OCE lors de la mise en œuvre, et après avoir vu d'où vient le discours réglementaire et qui sont les auteurs des plusieurs documents importants cadrant les interventions au sein des organismes communautaires, nous constatons que les OCE au Québec ne sont pas de simples exécutants des politiques. Au contraire, les représentants des regroupements des OCE participent à des instances décisionnelles de la politique (telles que la CPMT qui a pour mandat de conseiller le Ministre), et ils siègent aux instances de concertation concernant le développement de programmes et mesures et leur mise en œuvre (le Forum National Emploi-Québec/Ressources-externes et les conseils régionaux). Ainsi, plusieurs des cadres de référence et outils ont été co-élaborés par des représentants des OCE et d'E-Q, au sein de contextes d'interaction et d'espaces de concertation aux paliers central et régional. Il est alors clair qu'il existe une co-construction de la politique d'activation et du cadre de réglementation pour la mise en œuvre entre E-Q et le secteur communautaire en employabilité.

Il y a par conséquent une ouverture du système d'activation à la contribution des OCE au processus décisionnel dans le palier central de la politique, et au partage des connaissances. Au sein de ces espaces interactifs un discours institutionnel émerge, favorisant la manière de faire, de voir et de penser l'intervention et la relation d'aide propre au milieu communautaire. Aussi est-il émergé de ce processus, un cadre favorisant la concertation et la négociation lors de la mise en pratique des interventions, et ce, malgré les limites, la surveillance du travail des organismes, le cadre hiérarchique auxquels les intervenants de première ligne sont soumis, et l'exigence de certains résultats lors de la reddition de comptes.

Nous pouvons donc penser que ce sont les politiques d'E-Q qui institutionnalisent ce « partenariat » avec le communautaire, et laissent une marge de manœuvre aux OCE pour qu'ils fassent leur travail à leur manière (ce qui n'empêche pas qu'il y ait des tensions importantes dans les rapports entre les deux systèmes, communautaire et gouvernemental, lors de la mise en œuvre). La collaboration, la négociation et la recherche du consensus sont principalement prévues lors de l'étape de formulation de la politique, mais aussi lors de

certaines instances d'implémentation des interventions. Donc, formellement, le système prévoit des instances d'influence réciproque, une relation de « va-et-vient » entre « le bas » et « le haut », telle que prônée par les approches hybrides (Erasmus and Gilson, 2008) dont les perspectives cognitives et interprétatives (Muller, 2005 ; Weick, 1995) et l'institutionnalisme discursif (Schmidt, 2008, 2010) expliquant la mise en œuvre des politiques et programmes.

Ainsi, le cadre discursif communautaire n'est pas limité au milieu des organismes à la base et leurs intervenants. Les valeurs humanistes, l'approche d'intervention « globale » et « centrée sur la personne », caractéristiques du milieu communautaire et revendiquées par les intervenants et les OCE dans les récits que nous avons analysés, ont sûrement été apportés aux espaces de concertation entre E-Q et les représentants des OCE, aux paliers central et régional, par les porte-paroles des regroupements des organismes en employabilité. Nous pouvons donc spéculer que le contexte de gouvernance en réseau et le partenariat avec le secteur communautaire en employabilité, distinctifs du système québécois, deviennent des clés pour expliquer la convergence discursive que nous avons observée entre le cadre institutionnel, d'une part, et le cadre discursif des intervenants et des coordinatrices d'OCE, d'autre part.

Selon Schmidt (2008, 2010), les cadres institutionnels des politiques et programmes sont socialement bâtis dans une influence réciproque entre le « bas et le haut », par des acteurs avec habilités pour développer des idées et des cadres discursifs significatifs au-delà des structures. Ces acteurs agissent en fait sur ces structures. Les institutions jouent un rôle important dans la mise en œuvre et orientent les interventions, mais le discours institutionnel de réglementation pour les interventions d'une politique est construit à l'aide de plusieurs acteurs, et ce, à divers paliers d'action. Les idées de ces acteurs sont amenées à la sphère de communication politique, dans un processus fort dynamique. Pour cela, il faut en fait considérer que le cadre institutionnel est aussi, au final, un cadre discursif.

Ainsi, le pouvoir des institutions est réel, mais celui des acteurs aussi. Leurs idées et le « discours de coordination » aux paliers local et régional opèrent sur le « discours de communication » de la politique. Cette vision dynamique des institutions et de la mise en œuvre

des politiques et programmes, postulée par l'approche néo-institutionnaliste qui comprend aussi l'importance des cadres discursifs (Schmidt, 2008 ; Schmidt, 2010), nous semble pertinente pour expliquer la convergence entre le discours d'intervention communautaire et celui, institutionnel et politique, d'E-Q, élaborés par les acteurs à divers paliers d'action dans le processus de formulation et de mise en œuvre de la politique d'activation (Schmidt, 2008 ; Schmidt, 2010).

Dans ce cadre, il est probable que plusieurs aspects du discours réglementaire puissent être retracés à l'origine aux porte-paroles des organismes communautaires au Québec, et que ce langage ait été de plus en plus intégré par E-Q au niveau des instances décisionnelles et administratives à travers des lieux de concertation et de collaboration entre les deux parties. L'approche communautaire devient alors institutionnalisée dans le cadre réglementaire de la mise en œuvre.

Par ailleurs, d'autres aspects du cadre institutionnel attestent également de l'influence du « bas vers le haut » dans le contexte plus large de la politique d'activation et de lutte contre la pauvreté, et du rôle joué par les acteurs du secteur communautaire dans la définition d'une telle politique. L'abandon de sanctions aux prestataires de l'AFDR grâce aux pressions imposées par la Loi portant sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, création d'une coalition puissante de la société civile, comme il a été présenté dans notre chapitre contextuel, en est un bon exemple. Donc, en examinant d'où provient le discours réglementaire et en observant le contexte dans lequel s'insèrent les interventions, nous constatons que ce discours a beaucoup profité des espaces de concertation institutionnalisés et des dialogues de longue haleine entre E-Q et les représentants des OCE. Les cadres discursifs dont il est question dans les perspectives cognitives et interprétatives mais aussi dans le néo-institutionnalisme discursif, sont socialement construits et dépendent fortement des structures de représentation (c'est-à-dire, qui participe, comment, et quand) prévalant lors de leur développement.

Par ailleurs, après avoir comparé les discours des acteurs à la base et le discours institutionnel dans le cadre de la Politique d'activation québécoise, nous nous retrouvons à même de

soutenir la perspective interprétative, prônant qu'une politique est une «construction de signification» (*meaning making*) (Erasmus and Gilson, 2008 ; Weick, 1995). Les interprétations de la politique réalisées par les acteurs à la mise en œuvre détiennent un pouvoir spécifique pour façonner comment les idées des politiques doivent être comprises par les autres. Comme préconisé dans les perspectives hybrides (que nous pouvons aussi appeler relationnelles) de la mise en œuvre, une politique doit être comprise comme un processus d'interaction cognitif, fort dynamique, impliquant des rapports de forces, où la communication et les échanges vont « du haut vers le bas », mais aussi du « bas vers le haut ». Les structures habilitent le processus de « construction significative » des acteurs. Alors, la gouvernance en réseau à travers des lieux de concertation habilitent cette construction interactive et négociée, d'où la ressemblance des discours des intervenants communautaires et des cadres institutionnels. La mise en œuvre des interventions de la politique d'activation québécoise n'est pas le résultat direct d'une régulation institutionnelle du travail des intervenants en contact avec les usagers des services et d'une soumission passive des professionnels aux règles d'E-Q, qui néglige le pouvoir de ces acteurs et leur capacité à développer des stratégies et contourner le système. La politique est plutôt indirectement refaçonée de manière significative lors du processus de la mise en œuvre (Brodkin, 2012).

Toutefois, à l'instar de White (1997, 2012), nous soutenons que le type de gouvernance actuel du système d'activation québécois est, en grande partie, le corollaire de plusieurs décennies de mobilisation et de lutte des organismes communautaires et de la manière dont ils se sont organisés et regroupés en associations porte-parole fortes. Pour comprendre le fonctionnement du système et ce qui se passe lors de la mise en œuvre, il faut tenir compte de l'histoire particulière des organismes communautaires au Québec et de leurs rapports avec le gouvernement. Selon White (2012), ces associations majeures, les regroupements de divers OCE, bien organisées, effectuent le travail politique pour leurs organisations membres et ont rencontré un haut niveau de succès dans le maintien d'un minimum de contrôle de leurs environnements d'exploitation. D'une part, pour des organisations gouvernementales, comme la Commission des partenaires du marché du travail et E-Q, il devient plus facile d'impliquer les

organismes communautaires dans des arènes délibératives quand de telles associations d'organisations - ou "partenaires" - existent déjà. D'autre part, ces regroupements d'organisations sont organisés pour défendre les perspectives et intérêts de leurs organisations membres et les clients qu'ils desservent. De plus, ils exigent d'être entendus dans ces arènes où la politique et la gouvernance dans leur domaine d'action sont délibérés.

Finalement, en pensant à des recherches pertinentes à venir dans la thématique qui nous concerne, il serait important d'étudier les discours des agents d'E-Q sur leurs pratiques auprès des prestataires du système intégré, particulièrement vulnérables, et de tenir compte de leurs « explications » sur leurs pratiques. Est-ce que, au sein de ce même système où la « co-construction » et le « partenariat » règnent entre l'agence E-Q et les OCE, les agents des CLE en bénéficient aussi ? Est-ce qu'ils sont aussi invités à contribuer et sont-ils aussi bien entendus que les intervenants dans les OCE ? Il serait également important d'incorporer l'analyse des représentations des prestataires du système afin de comprendre si et comment leur expérience dans les OCE correspond à celle que le discours des intervenants laisse entendre.

Références

Angers, K. (2011). The Governance of Activation in Europe : What can we learn from a literature review? Policy Paper, Canada-Europe Transatlantic Dialogue : Seeking Transnational Solutions to 21st Century Problems, [http ://www.canada-europe-dialogue.ca](http://www.canada-europe-dialogue.ca) (Accessed June 2012).

Abraham, D., Pennington, A., Scott-Samuel, A. (2004). *Policy Health Impact Assessment for the European Union : Pilot Health Impact Assessment of the European Employment Strategy in the United Kingdom*. Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

Barbier, J-C, Ludwig-Mayerhofer, L. (2004). The many worlds of activation, *European Societies*, 6(4), 423-436.

Boudon, R. (1977). Effets pervers et ordre social, Presses Universitaires de France - PUF (17 août 2009)

Bourque, D. (2000). Le modèle québécois de développement. De l'émergence au renouvellement, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

Brière, D. (2008). L'activation des mères seules prestataires d'aide sociale : quels effets sur leur santé et leur bien-être?, Mémoire de Maîtrise, Département de Sociologie, Université de Montréal.

Brière, D. (2011). « Comprendre et conceptualiser les effets des programmes d'activation sur la santé et le bien-être : le cas des mères seules », dans Rapport de recherche, White et collaborateurs, 2011, Annexe III.

Brodkin, E. (2015). Street-Level Organizations and the "Real World" of Workfare : Lessons from the US, dans *Social Work & Society*, International Online journal, Volume 13, Issue 1, 2015, ISSN 1613-8953 ■■■ [http ://nbn-resolving.de/urn :nbn :de :hbz :464-sws-747](http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hbz:464-sws-747).

Brodkin, E. Z., & Marston, G. (Eds.). (2013). *Work and the Welfare State : Street-level Organizations and Workfare Politics*. Georgetown University Press.

Brodkin, E. (2012). "Reflections on Street-Level Bureaucracy : Past, Present and Future", dans *Public Administration Review*, November/December 2012 (Ospina S., and Kersh, R., Editors)

Brodkin, E. (2011). Policy Work : Street-Level Organizations Under New Managerialism, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, supplement 2 : i253-i277

Brodkin, E. (2007). Bureaucracy Redux : Management Reformism and the Welfare State, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, 1 : 1-17.

Bruttel, O. (2007) Contracting out the public employment service : a new institutional economics perspective, in *The Evaluation of Active Labour Market Policies : Measures, Public Private Partnerships and Benchmarking*, Jaap Koning, ed. Edward Elgar : 167-192.

Campbell, M. and Gregor, F. (2008). *Mapping Social Relations. A Primer in Doing Institutional Ethnography*, UTP, Higher Education University of Toronto Press.

De Graaf, W. and Sirovátka, T. (2012). Governance reforms and their impacts on the effects of activation policies, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32, 5/6 : 353-363.

Dufour, P., Boismenu, G., et Noël, A. (2003). *L'aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Politique et Économie, Les presses de l'Université de Montréal.

Dufour, P. (2004). *L'adoption du projet de loi 112 au Québec : le produit d'une mobilisation ou une simple question de conjoncture politique ?*, Politique et Sociétés, Volume 23, numéro 2-3, 2004, p. 159-182 (<http://id.erudit.org/iderudit/010888ar>)

Dufour, P., Jenson, J. (2003). Des politiques d'emploi à la lutte contre la pauvreté des travailleurs : l'état de l'investissement social dans les régimes libéraux de bien-être. Working Paper no 10. Conférence donnée dans le cadre de « De la sécurité de revenu à l'emploi : Un forum canadien » (Saint-Jean, Terre-Neuve-et-Labrador, 16-18 novembre 2003)

Dufour, P., Morrison, I. (2005). The State of the Social Investment State in the Field of Employment Policy. *Canadian Journal of Career Development/Revue canadienne de développement de carrière* : 4(1), 3-10.

Elmore R. F. (1985). Forward and Backward Mapping. In K. Hanf and T. A. J. Toonen (eds), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, 33-70. Dordrecht : Martinus Nijhoff.

Elmore, R. F. (1980). Backward Mapping : Implementation Research and Policy Decisions, in *Political Science Quarterly*, 94, 601-616, 1979-1980.

Evans, T. (2012). *Professional Discretion in Welfare Services : Beyond Street-Level Bureaucracy*, Ashgate Publishing

Fixsen, D. L., Naoom, S. F., Blasé, K. A., Friedman, R. M., Wallace, F. (2005). *Implementation Research : A Synthesis of the Literature*. University of South Florida. Louis de la Parte Florida Mental Health Institute, The National Implementation Research Network (FMHI Publication #231), Tampa, Floride.

Paquet, G. (1994). « Québec Inc. : Mythes et réalité », dans *L'État interventionniste : le gouvernement provincial et l'économie du Québec*, sous la dir. de Filip Palda, Vancouver, Fraser Institute.

Gouvernement du Québec. (1999). *L'énoncé d'orientations. Le recours aux ressources externes pour la prestation de services à la main-d'œuvre par les centres locaux d'emploi (CLE)*.

Gouvernement du Québec. (2001). *Politique gouvernementale : l'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*. Québec : Ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale.

Gouvernement du Québec (2005). *Au-delà de l'aide financière. Sécurité de revenu. Plan d'action 2005-2006*, MESS.

Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, University of California Press, Berkeley, CA (1984).

Hjern, B. (1982). Implementation Research. The Link Gone Missing. *Journal of Public Policy*, 2, 301-308.

Horvath, Adam O. and Symonds, B. Diane (1991). Relation between Working Alliance and Outcome in Psychotherapy : A Meta Analysis. *Journal of Counseling Psychology*, vol. 38, no 2, 139-149. Copyright 1991 by the American Psychological Association Inc.

Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-Level bureaucracy and public accountability. *Public administration*, 85(2), 279-299.

Jenson, J., & Saint-Martin, D. (2006). Building blocks for a new social architecture : the LEGO™ paradigm of an active society. *Policy & Politics*, 34(3), 429-451.

Jessop, B. (1997). "The Governance of Complexity and the Complexity of Governance", in A. Amin et J. Hausner, (eds.) *Beyond Markets and Hierarchy : Third Way Approaches to Transformation*, Aldershot : Edward Elgar.

Jobert, B. et Muller, P. (1987). *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*. PUF.

Larsen, 2005, in "The active society and activation policy : ideologies, context and effects" in Andersen, Guillemard, Jensen et Pfau-Effinger, 2005, "The changing face of welfare. Consequences and outcomes from a citizen perspective". The policy Press, University of Bristol, UK

Lipsky, M. (1971). Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy, *Urban Affairs Quarterly* 6 : 391-409.

Lipsky, M. (1980). *Street-Level bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.

Lipsky, M. (2010). *Street-Level bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, 30th anniversary expanded ed. (New York, Russell Sage Foundation).

Maynard-Moody, S., Musheno, M., & Palumbo, D. (1990). Street-wise social policy : Resolving the dilemma of street-level influence and successful implementation. *The Western Political Quarterly*, 833-848.

May, P. and Winter, S. (2007). Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats : Influences on Policy Implementation. Work in progress. Belgium

McAll, C., et White, D. avec la collaboration de Desgagnés, J., Fournier, M., Noraz, C. et Villeneuve, L. (1996). Structures, systèmes et acteurs : *Welfare* et *Workfare* comme champ d'action sociale, Équipe de recherche sur la pauvreté et l'insertion au travail, Département de sociologie, Université de Montréal.

Merrien, X. (1999). La Nouvelle Gestion Publique : un concept mythique, *Lien social et Politiques*, n°41, 1999, pp. 95-103. (<http://www.erudit.org/revue/lsp/1999/v/n41/>)

Meyers, M. (1998). « Gaining Cooperation at the Front Lines of Service Delivery : Issues for the Implementation of Welfare Reform ». The Nelsen Rockefeller Institute of Government

Meyers, M., Glaser, B. and Mac Donald, K. (1998). « On the Front Lines of Welfare Deliver : Are Workers Implementing Policy Reform? » in *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.17, No. 1 (Winter, 1998), pp. 1-22. (<http://www.jstor.org/stable/3325862>)

Miles, M. et Huberman, M. (2003). Analyse des données qualitatives. 2ème édition. Édition de Boeck

Ministère des finances (1984). Livre blanc sur la fiscalité des particuliers, Québec : Gouvernement du Québec.

Morel S. (2002). Modèle du *workfare* ou modèle de l'insertion? La transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec, Ottawa, Condition Féminine Canada.

Muller, P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue française de science politique*, vol 55, n 1, février 2005, pp.155-187. Presses de Sciences Politiques.

Newman, J. (2007). « The 'double dynamics' of activation : institutions, citizens and the remaking of welfare governance » in *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol.27, No.9/10, pp.364-387

OCDE (1995). L'étude de l'OCDE sur l'emploi. La mise en œuvre de la stratégie, OCDE, Paris.

Oger, C. and Ollivier-Yaniv, C. (2003). Analyse du discours institutionnel et sociologie compréhensive : vers une anthropologie des discours institutionnels, *Mot : les langages du politique*, 71, pp. 125-144.

Peck, J. (2001). *Workfare States*, Guilford Press.

Prottas, J. M. (1978). The power of the Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies, *Urban Affairs Review*, 13(3) pp. 285-312.

Pülzl, H. and Treib, O. (2007). « *Implementing Public Policy* », in Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods. Edited by Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney, CRC Press, pp. 89–107.

Quivy, R. et Van Campenhoudt, L. (1995). Manuel de recherche en sciences sociales. Paris, DUNOD, Psycho Sup, 2^e édition entièrement revue et augmentée.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance : policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Maidenhead, GB, Philadelphia, US, Open University Press, 252 pp. (Public Policy & Management).

Rhodes, R. A. W. (2002). The new governance. *Public management : critical perspectives*, 44, 208.

Rice, D. (2012). « *Street-Level Bureaucrats and the Welfare State : Toward a Micro-Institutionalist Theory of Policy Implementation* » in *Administration & Society* 45 (9) pp. 1038-1062, SAGE Publications.

Sabatier, P. and Mazmanian, D. (1980). Conceptual framework, The implementation of public policy : a framework of analysis, *Policy Studies Journals*, vol. 8, n° 4.

Sabatier, P. A. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research. A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6, 21-48.

Sabatier, P. A. (1997). « Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research » in M. Hill (ed.) *The Policy Process : A reader*, 2nd ed. London : Prentice-Hall/Harvester Wheatsheaf

Sanderson, I. (2000). « Evaluation in Complex Policy Systems », *Evaluation*, SAGE Publications, (London, Thousand Oaks and New Delhi).

Savoie-Zajc, L. (2000). L'analyse de données qualitatives : pratiques traditionnelle et assistée par le logiciel NUD.IST, dans *Recherches qualitatives*, 21, 2000, pp. 99-123

Schmidt, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously : explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism', *European Political Science Review* (2010), 2 :1, 1–25, European Consortium for Political Research.

Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism : The Explanatory Power of Ideas and Discourse, *Annual Review of Political Science*. 2008. 11, pp.303–26, First published online as a *Review in Advance* on January 22, 2008.

Shields, G. (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, École de travail social, UQAM

Sirovátka, T., Horák, P. and Horáková, M. (2007). « *Emergence of new modes of governance in activation policies : Czech experience* » in *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol.27 No.7/8, 2007, pp. 311-323, Emerald.

Smith, D. (1987). *The Everyday World as Problematic : A Feminist Sociology*, Toronto, University of Toronto Press and Northeastern Press.

Smith, D. (1999). *Writing the Social : Critique, Theory and Investigations*, Toronto, University of Toronto Press.

Smith, D. (2005). *Institutional Ethnography : A Sociology for People*. Toronto, AltaMira Press.

Smith, S. and Lipsky, M. (1993). *Nonprofits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting*. Harvard University Press

St-Martin, D. (2000). De l'Etat-providence? L'Etat d'investissement social : un nouveau paradigme pour enfant-er l'économie du savoir? in *How Ottawa Spends 2000-2001 : Past Imperfect, Future Tense*, Leslie Pal, ed., Toronto : Oxford University Press.

St-Martin, D. (2001). Guichet unique et reconfiguration des réseaux de politiques publiques : le cas d'Emploi-Québec, *Politique et Sociétés*, 20, 2-3.

Stoker, G. (1998). Governance as theory : five propositions, *International Social Science Journal*, 50 (155) pp. 17-28.

Struyven, L. and Steurs, G. (2005). Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers : empirical evidence from Australia and the Netherlands, *Journal of European Social Policy*, 15, 3 : 211-229.

Tesch, R. (1990). *Qualitative Research Analysis Types and Software Tools*. New York: The Falmer Press.

Van Berkel, R. and Van der Aa, P. (2005). The marketization of activation services : a modern panacea? Some lessons from the Dutch experience. *Journal of European Social Policy*, 15, 4 : 329-343.

Van Berkel, R. (2010). The provision of income protection and activation services for the unemployed in 'active' welfare states. An international comparison. *Journal of Social Policy*, 39 (01), 17-34.

Van Meter, D. and Van Horn, C. (1975). The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework, *Administration & Society*, Vol 6, No.4, February, 1975, Sage Publications.

Villeneuve, L. (1995). Orientation du système de la sécurité du revenu, document de travail. McAll, C. et White, D. : Équipe de recherche sur la pauvreté et l'insertion en emploi, Département de sociologie, Université de Montréal.

Walters, W. (1997). « The Active Society : New Designs for Social Policy », *Policy and Politics*, vol. 25, no 3, pp. 221-234.

Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*, Sage.

Weik, K. E. and Sutcliffe, K. (2005). Organizing and the Process of Sensemaking, *Organization Science*, 16, 4 : 409-421.

Winter, S. (1990). Integrating Implementation Research. In D.J. Palumbo and D.J. Calista (Eds.), *Implementation and the Policy Process, Opening up the Black Box*, pp.19-38. Greenwood Press : New York.

White, D. (1996). « Quebec State and Society », in Fournier, Marcel, Rosenberg, Michael & White, Deena (eds.), *Quebec Society : Critical Issues*, (p.17-44), Scarborough : Prentice-Hall Canada.

White, D., McAll, C. et collaborateurs (1996). *Structures, systèmes et acteurs : welfare et workfare comme champ d'action sociale*. Rapport de recherche par l'Équipe de recherche sur la pauvreté et l'insertion au travail (FCAR), Université de Montréal. 227 pages.

White, D. (1997). « Contradictory Participation : Reflections on Community Action in Quebec in Wharf, Brian and Clague, Michael, eds., *Community Organizing : Canadian Experiences*, Oxford University Press.

White, D. (2001). « To Market, To Market : Employability in the Liberal Investment State », conférence présentée dans le cadre du colloque international « La cohésion sociale », Université de Montréal, 21-22 juin.

<http://www.fas.umontreal.ca/pol/cohesionsociale/publications/White%20To%20Market.pdf>

White, D. et Lévesque, M. (2001). *Les paradoxes du développement de l'employabilité des personnes assistées sociales*, dans Henri Dorvil et Roger Mayer (éditeurs). Problèmes sociaux : Nouvelles configuration et interventions, Montréal : Presses de l'Université du Québec.

White, D. et collaborateurs (2008a). *La politique de reconnaissance et soutien à l'action communautaire. La gouvernance intersectorielle à l'épreuve dans le champ de l'emploi*. Rapport de recherche, Actions concertées, FQRSC et Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale du Québec. Disponible sur le site :

<http://www.frqsc.gouv.qc.ca/fr/parteneriat/nos-resultats-de-recherche/histoire/evaluation-de-la-mise-en-uvre-et-des-premieres-retombees-de-la-politique-de-reconnaissance-et-de-soutien-de-l-action-communautaire-l0x2dc4z1430840485992> (Consulté le 18 mai 2015)

White, D. et collaborateurs (2008b). *La politique de reconnaissance et soutien à l'action communautaire. La gouvernance intersectorielle à l'épreuve*. Rapport final. Actions concertées, FQRSC et Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale du Québec.

<http://www.criteres.umontreal.ca/Evalprsac/Cahiers%20et%20rapports%20de%20recherche.htm> (Consulté en juin 2012)

White, D. et collaborateurs (2011). « *Vers une politique saine d'activation : l'impact potentiel sur la santé et bien-être des prestataires d'aide sociale de l'intégration des services de sécurité du revenu et d'employabilité* ». Rapport de recherche, Annexes, Programme d'actions concertées, Fonds de recherche sur la société et la culture de Québec (FQRSC) et le Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec.

http://www.frqsc.gouv.qc.ca/upload/editeur/4_Annexes_EI_124750_D_White.pdf (Consulté le 28 mars 2015)

White, D. (2012). "*Community Organizations and Street-level Practice in Employment Activation : Does Network Governance Make a Difference?*", Conférence prononcée lors de la 10^{ème} ISTAR conference, Siena, Italie, July 10-13, 2012. *Paper in progress*

White, D. (2013). « *From politics to practices : A Comparison of quasi-market and network governance of activation policy and their street-level effects* », Conférence prononcée lors de la réunion annuelle du RC 19 du International Sociological Association, Budapest, Hongrie, 22-24 août 2013. *Paper in progress*

Documents consultés :

Gouvernement du Québec. (2002). Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (loi 112).

(<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-112-36-2.html>) (Consulté le 6 juin 2015)

Gouvernement du Québec. (2005). Guide opérationnel pour la reddition de comptes des ressources externes à Emploi-Québec.

(http://www.emploiuebec.gouv.qc.ca/guide_mesures_services/07_Recours_ressources_externes/7_5_guide_operationnel_reddition_comptes/7_5_Guide_operationnel_pour_la_reddition_de_comptes.pdf) (Consulté le 6 juin 2015)

Gouvernement du Québec. (2005). Loi d'aide aux personnes et aux familles (loi 57).

(http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_13_1_1/A13_1_1.html) (Consulté le 6 juin 2015)

Gouvernement du Québec. (2006). Convention de performance et d'imputabilité d'Emploi-Québec.

(http://www.emploiuebec.gouv.qc.ca/publications/pdf/00_etude_CPI2006.pdf) (Consulté le 6 juin 2015)

Gouvernement du Québec. (2006). Protocole de reconnaissance et partenariat entre Emploi-Québec et les organismes œuvrant en employabilité.

http://www.emploiuebec.gouv.qc.ca/guide_mesures_services/07_Recours_ressources_externes/7_4_Protocole_de_reconnaissance_et_de_partenariat/Protocole.pdf

(Consulté le 6 juin 2015)

Gouvernement du Québec. (2007). Accompagnement des personnes éloignées du marché du travail dans le cadre du partenariat avec les organismes spécialisés en employabilité.

http://www.emploiuebec.gouv.qc.ca/guide_mesures_services/07_Recours_ressources_externes/7_8_Accomp_pers_eloignees_marche_cadre_part_org_employabilite/Accompagnement_Version_finale.pdf

(Consulté le 6 juin 2015)

Gouvernement du Québec. (2008). Mesures et services aux individus – Application pour les Services en ligne des intervenants externes, gouvernement du Québec, 2008. Guide d'utilisation.

http://www.emploiuebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers/pdf/Publications/00_admin_SAE_PPE.pdf et

<http://www.emploiuebec.gouv.qc.ca/?id=619> (Consulté le 6 juin 2015)

Documents consultés (suite) :

Gouvernement du Québec. (2009). Plan d'action d'Emploi-Québec 2009-2010.

(http://www.emploi.quebec.gouv.qc.ca/publications/pdf/00_admin_eq_PAA2009-2010.pdf)

(Consulté le 6 juin 2015)

Gouvernement du Québec. (2009). Rapport annuel de gestion du MESS 2008-2009.

(http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN_rapport_annuel_2008-2009.pdf)

(Consulté le 6 juin 2015)

Gouvernement du Québec. (2009). Guide du service Démarcheurs en emploi dans le cadre de la mesure SAE

(http://www.emploi.quebec.gouv.qc.ca/guide_mesures_services/05_Mesures_progr_Emploi_Quebec/05_1_Services_aide_emploi/5_1_2_demarcheurs_emploi.pdf) (Consulté

le 6 juin 2015)

Gouvernement du Québec. (2010). Document de présentation du Programme d'Aide et d'accompagnement social, Emploi-Québec.

(http://www.emploi.quebec.gouv.qc.ca/guide_mesures_services/05_Mesures_progrEmploi_Quebec/05_13_PAAS_Action/5_13_1_PAAS_Action/Guide_PAAS_Action.pdf)

(Consulté le 6 juin 2015)

Gouvernement du Québec. (2010). Rapport annuel de gestion du MESS 2009-2010.

(http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN_rapport_annuel_2009-2010.pdf)

Gouvernement du Québec. (2014). Rapport annuel de gestion du MESS 2013-2014.
(http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN_rapport_annuel_2013-2014.pdf#page=148) (Consulté le 19 mai 2015)

Gouvernement du Québec. (2015). Brochure programme Devenir-PAAS adressée aux organismes communautaires.

(guide pour présenter des projets disponible dans : <http://www.mess.gouv.qc.ca/solidarite-sociale/programmes-mesures/projets-devenir>) (Consulté le 6 juin 2015)

Gouvernement du Québec. (2015). Brochure Programme d'aide et d'accompagnement social – PAAS - Réussir

<http://www.emploiquebec.gouv.qc.ca/citoyens/developper-et-faire-reconnaitre-vos-competences/aide-et-accompagnement-social/programme-reussir/> (Consulté le 6 juin 2015)

Gouvernement du Québec. (2015). Brochure Programme d'aide et d'accompagnement social – PAAS - Action 2015

(http://www.emploiquebec.gouv.qc.ca/guide_mesures_services/05_Mesures_progr_Em_ploi_Quebec/05_13_PAAS_Action/5_13_1_PAAS_Action/Guide_PAAS_Action.pdf) (Consulté le 6 juin 2015)

Gouvernement du Québec. (2015). Guide des mesures et des services d'Emploi, inclus dans le « Manuel d'interprétation normative des mesures et des services d'emploi », Emploi-Québec, Direction des mesures et des services d'emploi.

(<http://www.emploiquebec.gouv.qc.ca/guide-mesures-services/>) (Consulté le 6 juin 2015)

ANNEXES

A : Lettre de sollicitation des entretiens aux coordinateurs des OCE

B : Lettre de sollicitation des entretiens aux intervenants communautaires

C : Portrait des cas d'intervention choisis par les intervenants pour en parler

D: Complément méthodologique: Les programmes et services auxquels participent les prestataires de l'AFDR dont les dossiers formaient la base des entretiens auprès des intervenants en OCE.

E : Guide d'entretien aux intervenants communautaires

F : Guide d'entrevue aux coordinateurs communautaires

G: Formulaires de consentement éclairé recherche (coordinateurs et intervenants/conseillers)

H : Certificat d'éthique de la recherche

ANNEXE A

Lettre de sollicitation des entretiens aux coordinateurs des OCE

(Envoyée par courriel)

Bonjour Madame ...

Nicole Galarneau du RQuODE nous a fait part de votre intérêt à participer à notre recherche en partenariat, portant sur les effets des interventions en employabilité sur la santé et bien-être des personnes les plus vulnérables, soient celles sur l'aide sociale. D'abord, j'aimerais exprimer notre grande appréciation de votre collaboration précieuse. J'espère que la recherche portera de fruit non seulement pour les personnes assistées et éventuellement pour Emploi-Québec mais aussi, pour chaque personne qui nous accordera un entretien.

Nous aimerions pouvoir faire trois entretiens au sein de votre organisme : le premier avec vous-même, et deux entretiens avec des conseillers ou conseillères qui travaillent directement avec des clients. L'entretien qui vous concerne personnellement portera sur votre organisme et sa clientèle ainsi que sur vos rapports avec le (ou les) CLE.

L'entretien avec les conseillers/conseillères est différent. L'objet principal de cet entretien sera les trajectoires de deux individus avec qui ils ont travaillé dans le passé. Ces individus doivent avoir été prestataires d'aide sociale (ou de solidarité sociale) au moment de l'intervention, et correspondre à UNE des catégories suivantes :

- Avoir des problèmes psychosociaux
- Avoir 45 ans et plus
- Être mère seule
- Être immigrant(e)
- Être citoyen(ne) membre d'une minorité visible

Par ailleurs, ils peuvent avoir réussi à s'insérer au marché du travail ou pas. Le choix des individus est laissé aux conseillers/conseillères (en consultation avec vous-même, si cela est pertinent) mais qu'on sache que nous cherchons une certaine diversité si possible, tout en restant dans « la

norme ». C'est-à-dire, nous ne cherchons pas de cas exceptionnels mais plutôt des cas assez usuels.

Vous trouverez ci-joint une lettre de sollicitation destinée aux conseillers/conseillères qui explique en plus de détail la nature de ces entretiens. Vous pouvez donner une copie de cette lettre aux conseillers et conseillères qui se portent volontaires à participer à la recherche, pour qu'ils aient une bonne idée à quoi s'attendre. J'attire l'attention sur trois points :

- Il y aura un formulaire de consentement éclairé à signer (nous pourrons vous l'envoyer d'avance)
- Nous voudrions enregistrer les entretiens afin de pouvoir être à 100% fidèle aux paroles des interviewées
- Nous garantissons l'anonymat des individus dont ils vont nous parler et demandons qu'ils n'utilisent pas leur vrais noms.

Si vous avez de questions ou aimeriez avoir plus de précisions, n'hésitez pas à m'écrire ou à m'appeler. Vous avez mes coordonnées ci-bas. Si vous éprouvez de difficultés à me rejoindre, mon assistante pourra aussi vous aider :

Mariana Sotelo, tél. 514 343-6111 poste 1-4928,

Sinon, j'aimerais proposer le **mardi 17, ou le jeudi 19 ou le vendredi 20 novembre** pour ces entretiens. Il nous conviendra de pouvoir en faire les 3 dans un même jour si possible, si nous pouvons avoir au moins une heure entre chacun. Si ces dates ne vous conviennent pas nous pouvons aussi proposer le lundi, mardi, vendredi de la semaine suivante: **le 23 ou le 24 ou le 27 novembre.**

Merci encore une fois de votre collaboration et espérant recevoir une confirmation rapide de date convenable.

Deena White

ANNEXE B

Lettre de sollicitation des entretiens aux intervenants communautaires



Montréal, le 15 octobre

Bonjour,

Nous sollicitons votre participation, en tant que conseiller ou conseillère en employabilité, à une recherche qui s'intéresse aux effets de la participation aux programmes d'employabilité sur la santé et le bien-être des clients les plus vulnérables : les prestataires de la sécurité du revenu et parmi eux, les personnes ayant des problèmes psychosociaux, les personnes de 45 ans et plus, les mères seules et les immigrants. Notre recherche s'intéresse aux effets tant pour les personnes qui réussissent à intégrer le marché du travail ou à poursuivre d'autres projets que pour celles qui ne sortent pas du système de sécurité du revenu à l'aide de ces interventions.

La participation à cette recherche se résume à un entretien individuel d'une heure ou une heure et demi, à votre bureau ou au lieu de votre choix. L'entretien porte sur deux personnes auprès desquelles vous avez intervenu et dont les dossiers sont clos pour votre organisme. Durant l'entretien, nous vous demanderons de nous parler de ces personnes (tout en respectant l'anonymat) : soient, de leurs capacités et ressources personnelles, de leurs projets, des contraintes auxquelles elles se sont affrontées, des opportunités qui se sont présentées; bref, sur leur trajectoire ainsi que sur vos stratégies d'intervention et les effets.

Cette recherche est financée dans le cadre d'une action concertée à l'initiative du Ministère de la Santé et des Services sociaux et du Fond québécois de recherche sur la société et la culture; elle est conçue et mise en œuvre par une équipe de chercheurs universitaires, sous ma direction. Les résultats de la recherche seront l'objet d'un mémoire de maîtrise rédigé par Mme Mariana Sotelo, dont le dépôt vous sera annoncé afin de vous permettre de vous en procurer une copie (ou le résumé) sur l'internet. Par ailleurs, les résultats globaux de la recherche seront aussi disponibles en 2010 et nous vous en informerons de leur publication.

La recherche vise à sensibiliser l'ensemble des acteurs impliqués dans conception et dans la mise en œuvre des politiques d'emploi aux effets plus larges de celles-ci et aux facteurs contribuant à ces effets. L'objectif est aussi de développer notre compréhension des mécanismes par lesquels de telles politiques agissent sur le bien-être des populations ciblées. Nous espérons vivement que vous accepterez d'y prendre part. Entre temps, n'hésitez pas à communiquer avec moi pour avoir des informations supplémentaires.

Sincères salutations,

Deena White,
Professeure titulaire et chercheur

C.P. 6128, succursale Centre-ville
Montréal QC H3C 3J7

Téléphone : (514) 343-7885
Télécopieur : (514) 343-5722

ANNEXE C

Portrait des cas d'intervention choisis par les intervenants pour en parler en entretien

Tableau 1 : Profils des prestataires de l'AFDR sélectionnés par les intervenants à partir des critères demandés dans la lettre de sollicitation d'entretien.

Région	Interven- nant	Cas	Mesure	Programme	Description du cas
Métropo- litaine	1	1	SAE	Services d'orientation Immigrants	Homme immigrant d'origine algérienne, 55 ans, ingénieur en Algérie, il n'a pas été en emploi à la fin de la participation
Métropo- litaine	1	2	SAE	Services d'orientation Immigrants	Femme immigrante originaire de la Moldavie, enseignante dans son pays d'origine, en emploi après la participation
Métropo- litaine	2	3	SAE	Orientation Service Spécialisé	Homme immigrant haïtien, 7 enfants, en emploi à la fin de la participation au service.
Métropo- litaine	2	4	SAE	Service Spécialisé Évaluation et maintien emploi	Homme, 34 ans, seul, sans contact avec sa famille, problèmes de santé mentale, a déjà été suivi en psychiatrie, niveau d'éducation secondaire. (service ponctuel pour évaluer un projet d'insertion)
Métropo- litaine	3	5	SAE	Recherche d' emploi	Femme haïtienne dans la cinquantaine, avec des problèmes avec sa fille adolescente qui était violente et a été placée dans un centre d'accueil, en emploi après la participation comme préposée aux bénéficiaires sur appel.

Tableau 1 (suite) : Profils des prestataires de l'AFDR sélectionnés par les intervenants à partir des critères demandés dans la lettre de sollicitation d'entretien.

Métropolitaine	3	6	SAE	Recherche d'emploi	Femme dans la cinquantaine, haïtienne, femme au foyer monoparentale, enfants en bas âge, elle était en emploi après la participation.
Métropolitaine	4	7	SAE	Démarcheurs	Homme immigrant d'origine marocaine, 41 ans, habite avec ses deux enfants et son épouse, représentant des ventes au Maroc, sur l'aide sociale au Québec depuis 2006, dépression, stress, problème d'alcool. Il n'a pas trouvé un emploi après la participation, recommandation de consulter un professionnel de la santé pour traiter ses problèmes de santé et ses troubles psychosociaux.
Métropolitaine	4	8	SAE	Démarcheurs	Femme au foyer monoparentale, 29 ans, sur l'assistance sociale depuis l'âge de 18 ans, enfant de 10 ans, casier judiciaire, problèmes de santé, en emploi de 20 heures au cours de la participation.
Urbaine	5	9	SAE	Orientation	Femme, début trentaine, expérience avec les charriots élévateurs, travail stressant, dépression grave, a perdu la garde de ses enfants, consommation de drogues, 4 ans sans travailler, devenue conductrice d'autobus scolaires et pour handicapés en raison de la participation aux mesures, elle a trouvé un emploi à la fin de la participation.
Urbaine	5	10		Orientation	Femme, mère de deux enfants adolescents, est devenue mère à 15 ans, peu scolarisée, fin vingtaine, aucune expérience de travail, sur l'aide sociale depuis ses 15 ans, avec un casier judiciaire, un enfant en centre d'accueil, devenue bouchère, a trouvé un travail à la fin de la participation.

Tableau 1 (suite) : Profils des prestataires de l'AFDR sélectionnés par les intervenants à partir des critères demandés dans la lettre de sollicitation d'entretien.

Urbaine	6	11	PPE	Orientation, stage en entreprise	Femme, 34 ans, est retournée en formation pour acquérir des préalables secondaires et une attestation collégiale. À la fin, placée dans un centre de bénévolat.
Urbaine	6	12	PPE	Orientation, stage en entreprise	Femme afghane, au Québec depuis 7-10 ans, veuve, mère de 4 adolescents de 14 à 20 ans, avec expérience de travail comme caissière en fruiterie au Québec. Elle a choisi d'explorer le secrétariat médical, pour ensuite dénicher un travail à temps partiel à la fin de la participation.
Urbaine	7	13		Maintien en emploi	Femme, 26 ans, grave dépression, mère au foyer monoparentale d'un enfant de moins de 5 ans, secondaire 5, violence familiale quand elle était enfant, formation en peinture d'aéronefs par l'organisme, en emploi dans un domaine proche, dans la phase de maintien en emploi et non pas à l'aide sociale
Urbaine	7	14	SAE	Maintien en emploi	Femme conductrice de véhicules lourds, devenue garagiste au dépôt, un travail moins stressant. Elle n'est pas sur l'aide sociale maintenant, mais elle l'était au moment de l'orientation et de la formation. En emploi après la participation.
Urbaine	8	15	PAAS	Devenir	Femme 44 ans, célibataire, sans enfants, sur l'aide sociale depuis 3 ans, prommenée entre apte à l'emploi et contraintes temporaires, problèmes de santé mentale, dépressions récurrentes au fil des 20 dernières années, tentative de suicide, plusieurs hospitalisations en psychiatrie, secondaire 5, scolarité non complétée au collège, trajectoire d'emploi de longue et de courte durée, a fait un PPE et démarche d'orientation avant. Aucune insertion en emploi à la fin du service, elle a été référée à une ressource externe pour commencer une thérapie.

Tableau 1 (suite) : Profils des prestataires de l'AFDR sélectionnés par les intervenants à partir des critères demandés dans la lettre de sollicitation d'entretien.

Urbaine	8	16	PAAS	Devenir Interagir	45 ans et plus, mère seule, minorité visible. Aucune insertion en emploi à la fin du service.
Semi-urbaine.	9	17	PRIMME	Aide aux immigrants	Homme, 45 ans et plus, immigrant arrivé suite à la guerre en Bosnie-Herzégovine, problèmes d'alcool, dépression, traumatisé par son travail à la guerre - enterrer les corps-, séparé, cinq enfants, il n'a pas trouvé d'emploi à la fin du service.
Semi-urbaine.	9	18	PRIMME	Aide aux immigrants	Homme immigrant, début quarantaine, est arrivé comme réfugié avec ses 3 enfants, sans son épouse, un an sur l'aide sociale, en emploi après la participation.
Semi-urbaine.	10	19		Ma place au soleil	Femme de 19 ans, mère d'un bambin, scolarité secondaire 3, n'a jamais travaillé, a quitté l'école lorsqu'elle est tombée enceinte. Elle est allée en formation pour obtenir son secondaire 5 lors de sa participation au programme, mais son dossier a été fermé lorsque celle-ci est tombée enceinte de son deuxième enfant, elle n'a pas trouvé d'emploi.
Semi-urbaine.	10	20		Ma place au soleil	Femme, moins de 25 ans, mère monoparentale d'un enfant d'un an, sur l'aide sociale depuis ses 18 ans, problèmes de dépression, insomnie, avait secondaire 4, très peu d'expérience de travail. Elle a complété sa formation et elle a trouvé un emploi lors de la participation au service.
Semi-urbaine	11	21	SAE	Démarcheurs	Homme, environ 50 ans, vivant seul, problèmes psychosociaux (alcool), sur l'aide sociale depuis quatre ans en raison de la fermeture de l'entreprise où il travaillait, sans contact avec ses enfants depuis 8 ans, à la fin de la participation avait un projet de travail à son compte, mais il n'a pas trouvé d'emploi.

Tableau 1 (suite) : Profils des prestataires de l'AFDR sélectionnés par les intervenants à partir des critères demandés dans la lettre de sollicitation d'entretien.

Semi-urbaine	11	22	SAE	Démarcheurs	Homme immigrant, plus de 40 ans, vivant seul, problème avec la garde de son enfant, peu de temps sur l'aide sociale, expérience de travail, mécanicien, il est allé en formation après la participation.
Semi-urbaine	12	23	SAE	Démarcheurs	Homme, entre 40 et 50 ans, qui vivait dans son automobile, problèmes d'alcool, seul, il n'a pas trouvé d'emploi à la fin de la participation.
Semi-urbaine	12	24	SAE	Démarcheurs	Homme, entre 40 et 50 ans, artiste, problèmes familiaux (femme malade à la maison), il n'a pas trouvé d'emploi à la fin de la participation.

ANNEXE D

COMPLÉMENT MÉTHODOLOGIQUE: Les programmes et services auxquels participent les prestataires de l'AFDR dont les dossiers formaient la base des entretiens auprès des intervenants en OCE.

Une connaissance des programmes, des mesures et des services d'activation, est importante pour comprendre le travail des intervenants communautaires en employabilité que nous allons traiter aux chapitres analytiques, qui visent à répondre à nos questions de recherche portant sur les déterminants de leurs pratiques d'intervention.

Il est à noter que tous les prestataires dont les intervenants vont parler dans le cadre de notre recherche sont des bénéficiaires de l'aide financière de dernier recours (AFDR). Cette prestation est attribuée aux personnes et aux familles qui ne peuvent subvenir seules à leurs besoins³⁴. Au-delà de la prestation de base, plusieurs allocations peuvent s'ajouter en fonction des besoins non couverts et des circonstances des prestataires de l'AFDR.³⁵

Les prestations d'AFDR sont organisées selon deux programmes, selon le type de contraintes à l'emploi que peuvent présenter les prestataires ou leur famille, à savoir: le Programme d'Aide Sociale et le Programme de Solidarité Sociale relevant d'E-Q. Le premier vise à

³⁴ Selon le gouvernement, la prestation de base couvre les nécessités d'alimentation; le logement; l'entretien ménager; les soins personnels; les communications; l'habillement; l'ameublement; le transport et les loisirs et elle varie selon la composition du ménage et ses caractéristiques relatives aux contraintes à l'emploi. Puis, elle est indexée selon le taux qui correspond à l'indice d'ensemble moyen des prix à la consommation (Rapport du MESS 2009 : 121 et Manuel Interprétatif de la loi 57, Thème 3, consulté le 1 août 2010).

³⁵ Il s'agit de plusieurs prestations, dont par exemple, la prestation d'allaitement d'un enfant à charge de moins de 12 mois; la prestation pour subvenir au coût de lunettes et de lentilles d'un adulte ou d'un enfant à charge; la prestation pour subvenir au coût de prothèses, le carnet de réclamation des médicaments, entre autres.

accorder une prestation aux personnes « aptes » au travail qui ne présentent pas de contraintes « sévères » à l'emploi³⁶ ou aux personnes présentant des contraintes « temporaires ». Le deuxième quant à lui vise à accorder une prestation aux personnes présentant des contraintes « sévères » à l'emploi.³⁷

Les organismes communautaires de notre échantillon offrent des services à des bénéficiaires du Programme d'aide sociale, mais aussi aux personnes bénéficiant du Programme de Solidarité sociale.

Par ailleurs, au-delà de l'AFDR, le système intégré offre un ensemble de mesures, programmes et services publics « d'aide à l'emploi », de même que certaines prestations de soutien associées à la participation aux services. D'un côté, il y a des services adressés aux personnes « aptes et prêtes à entreprendre une démarche d'insertion qui à court terme peut les intégrer au marché du travail ou les aider à se maintenir en emploi » (entre autres les prestataires de l'AFDR). Puis, d'un autre côté, il existe les Services d'aide et d'accompagnement social adressés aux « personnes aptes au travail, mais qui ne sont pas prêtes à entreprendre immédiatement une démarche d'insertion en emploi », puis également adressés aux « prestataires dont les chances d'intégrer le marché du travail

³⁶ La prestation accordée dans le cadre de ce programme prend la forme d'une *prestation d'aide sociale* qui peut être augmentée d'une allocation pour « contraintes temporaires » à l'emploi lorsque la personne remplit diverses conditions dont par exemple, quand elle démontre, par la production d'un rapport médical, que son état physique ou mental l'empêche, pour une période d'au moins un mois, de réaliser une activité de préparation à l'emploi, d'insertion ou de maintien en emploi; ou qu'elle est enceinte d'au moins 20 semaines; elle garde un enfant à charge âgé de moins de 5 ans; etc. (LAPF, a.53 et Règlement de la LAPF, a.62 et 63.)

³⁷ La personne est admissible au programme lorsqu'elle démontre, par la production d'un rapport médical, que son état physique ou mental est, de façon significative, déficient ou altéré pour une durée vraisemblablement permanente ou indéfinie et que, pour cette raison et compte tenu de ses caractéristiques socioprofessionnelles, il présente des contraintes sévères à l'emploi.

³⁷ La personne est admissible au programme lorsqu'elle démontre, par la production d'un rapport médical, que son état physique ou mental est, de façon significative, déficient ou altéré pour une durée vraisemblablement permanente ou indéfinie et que, pour cette raison et compte tenu de ses caractéristiques socioprofessionnelles, il présente des contraintes sévères à l'emploi.

apparaissent très faibles» (Plan d'action d'E-Q 2009-2010 :7; Convention de performance et d'imputabilité E-Q, 2006 :7).

Les prestataires de l'AFDR considérés « aptes » au travail sont référés par les agents de sécurité du revenu (ou de solidarité sociale) aux Services publics d'emploi où ils peuvent être référés aux services des OCE.³⁸ Il existe fondamentalement trois grandes mesures adressées aux « personnes prêtes à entreprendre une démarche d'emploi ou d'employabilité » fournies par des ressources externes à E-Q, à savoir: la *Mesure de formation de la main-d'œuvre* (MFOR) ; le *Projet de préparation à l'emploi* (PPE) et les *Services d'aide à l'emploi* (SAE). À l'intérieur de chacune des mesures sont encadrés plusieurs programmes, projets et services, de longue ou courte durée, qui sont adressés à des clientèles générales ou spécifiques, comme il a été résumé dans le tableau numéro 2.

Par ailleurs, il existe le *Programme d'aide et d'accompagnement social* (PAAS), créé avec l'adoption de la Loi d'Aide aux personnes et aux Familles, à l'égard de prestataires de l'AFDR sur l'aire du Programme d'aide sociale ou du Programme de solidarité sociale qui, « compte tenu de leur profil socioprofessionnel, requièrent un soutien et un accompagnement particuliers ». L'objectif général est « d'habiliter les personnes à poursuivre leurs démarches, par le biais des Services publics d'emploi, en vue d'un retour sur le marché du travail, et de favoriser leur participation sociale et leur inclusion dans la société. Il est question de renforcer leur intérêt et leur motivation; Identifier leurs besoins; Développer ou maintenir certaines habiletés, attitudes ou comportements; Rechercher des solutions permettant de lever les obstacles qui nuisent à leur cheminement socioprofessionnel; S'engager dans une démarche qui les amènera à prendre une part plus active à la société; Se préparer à participer à une mesure ou un programme d'aide à l'emploi; Se composer un réseau social

³⁸ Les personnes peuvent participer à des services universels (d'information sur le marché du travail, d'accueil et d'évaluation de l'employabilité, et de placement) offerts par les CLE, ou à des services spécialisés s'adressant à des clientèles éprouvant des difficultés particulières d'emploi, fournis par les OCE dans le cadre des mesures statutaires d'E-Q. (Convention de performance et d'imputabilité E-Q, 2006 :7, 13; Rapport du MESS 2009:121).

supportant ». (Manuel Interprétatif de la loi 57, Thème 22 PAAS.) Les divers services à l'intérieur du PASS où travaillent les organismes de notre échantillon sont résumés au tableau numéro 2 présenté par la suite.

Tableau 2 : Mesures et services d’employabilité d’E-Q adressés aux prestataires de l’AFDR

Mesure	Programme/Projet /Service
Mesure de formation de la main-d’œuvre (MFOR)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entreprises d’entraînement ▪ Projets de formation (Il offre une allocation d’aide et le remboursement des frais de formation aux personnes admissibles présentant un risque de chômage prolongé)
Programme de préparation à l’emploi (PPE)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entreprises d’insertion (Il s’adresse aux personnes sans emploi et leur offre des activités leur permettant de développer les compétences personnelles nécessaires pour trouver un emploi et le conserver. Services offerts aux personnes éloignées du marché du travail ou à risque de chômage prolongé, rencontrant des problématiques d’emploi importantes)
Services d’aide à l’emploi (SAE)	<p>Des séances d’information sur le marché du travail, des conseils en matière d’orientation et de choix de carrière. Il s’agit des Interventions structurées de longue durée :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Services spécialisés (Orientation spécifique pour certaines clientèles telles que femmes, immigrants, personnes âgées de 45 et plus, etc.) ▪ Soutien au travail autonome (Aide financière pour élaborer un plan d'affaires et créer une entreprise ou un emploi indépendant) ▪ Démarcheurs en emploi ▪ Démarcheurs Maintien en emploi

Tableau 2 (suite) : Mesures et services d’employabilité d’E-Q adressés aux prestataires de l’AFDR

<p>Services d’aide à l’emploi (SAE)</p>	<p>Interventions ponctuelles de courte durée :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Soutien de base CV ▪ Services à la carte ▪ Évaluation spécialisée - Orientation ▪ Bilan de compétences; Validation de Choix professionnel, Évaluation psychologique, etc. ▪ Soutien structuré à la recherche d’emploi ▪ Mise en mouvement
<p>Autres programmes d’aide à l’emploi en dehors des SAE</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Découvrir un métier, une profession (Il offre des stages d’exploration et d’observations dans des entreprises à des jeunes sans emploi de moins de 25 ans pour leur permettre de valider leur choix de carrière ou de vivre une expérience de travail) ▪ Ma Place au soleil (Il s’adresse aux jeunes mères prestataires d’une AFDR qui veulent reprendre leurs études, il s’agit de filles entre 16 et 25 ans, mères d’un enfant de moins de cinq ans, dans le but ultime d’agir sur le décrochage scolaire) ▪ PRIIME (Pour soutenir l’intégration en milieu de travail des personnes immigrantes ou issues d’une minorité visible lors de leur première expérience de travail au Québec dans leur domaine de compétence, ce programme subventionne l’embauche de personnes admissibles) ▪ Alternative jeunesse (Adressé aux jeunes de moins de 25 ans, admissibles aux programmes d’aide financière de dernier recours, qui veulent acquérir leur autonomie personnelle, sociale et professionnelle) ▪ Jeunes en action (Cette mesure offre aux jeunes de 18 à 24 ans ayant des difficultés qui freinent leur intégration au marché du travail, la possibilité de développer leur potentiel. Il s’agit d’une intervention adaptée qui comprend un accompagnement soutenu)

Tableau 2 (suite): Mesures et services d'employabilité d'E-Q adressés aux prestataires de l'AFDR

<p>Programme d'aide et d'accompagnement social (PAAS)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Devenir (Programme d'aide pour les personnes qui ne sont pas prêtes à intégrer à court terme le marché du travail et les prépare à participer à un programme offert par les services publics d'emploi) ▪ Interagir (Aide pour les personnes qui ne peuvent pas accéder au marché du travail en leur proposant une démarche qui les amènera à prendre une participation plus active à la société) ▪ Réussir (Programme d'aide et d'accompagnement social pour les personnes qui ont des contraintes sévères à l'emploi et qui désirent accéder plus facilement aux études secondaires professionnelles ou postsecondaires)
---	--

Note: Élaboration propre à partir de l'information contenue dans le site web d'E-Q et du MESS à la date du 27 juin de 2010, le Protocole de Reconnaissance et de Partenariat entre E-Q et les OCE (: 16); le Guide Opérationnel pour la reddition de comptes à E-Q (: 4) et le Guide de Mesures et services d'E-Q pour les mesures SAE, PPE et PAAS.

ANNEXE E

Guide d'entrevue

Intervenants communautaires

EIS - VERS UNE POLITIQUE SAINTE D'ACTIVATION

2009

Permission d'enregistrer

1. Présentation de la recherche

a) Lettre descriptive

- FQRSC, concertée avec le Ministère de Santé. (Mémoire de maîtrise encadrée dans la recherche)
- Comprendre les effets prévus et non prévus des interventions auprès de la population vulnérable (des personnes assistées sociales)

b) 4-5 questions « ouvertes »

- Votre propre parcours, votre rôle, vos tâches et vos outils
- Présentation de la première personne sur la base de son dossier
- Vos attentes, objectifs et stratégies d'intervention
- Où elle s'est rendue
- Puis la même chose pour la deuxième personne

2. Formulaire de consentement éclairé

3. Vérification - critères de sélection des dossiers clos

1. contraintes dites « sévères » (telles que des problèmes de santé mentale)
2. problèmes psychosociaux
3. personne âgée de plus de 45 ans
4. chômage de longue durée
4. mère seule
5. immigrant
6. jeune

SECTION I. Parcours, rôle, tâches, outils de l'intervenant

Pour commencer, j'aimerais que vous vous présentiez : brièvement - votre formation, parcours professionnel, votre fonction ou rôle, la manière dont vous l'accomplissez.

Depuis combien de temps vous êtes ici?

Votre formation et parcours professionnel?

Votre rôle? (type d'intervention, objectifs)

Quand et comment de l'intervention ? (Individuel ou de groupe, manière d'interagir)

Outils et matériaux employés ? (documents, applications, techniques...)

Interactions ou concertations avec d'autres ? (Qui, quand, pourquoi, comment)

Marge de manœuvre? Imputabilité?

Déterminer :

La fonction et la participation de l'interviewé dans le processus d'intervention

La préparation et l'expérience de l'intervenant pour la fonction

La manière dont le service est organisée, le processus de traitement du dossier

La modalité d'interaction avec les personnes référées et les outils employés

La communication et la concertation du travail avec les autres acteurs (collègues, superviseurs, CLE)

SECTION II. Présentation de la personne prestataire du système

Maintenant, abordons des exemples concrets des personnes assistées sociales auprès des quelles vous avez intervenues, tel que convenu.

Commençons par la première personne. Comment présenteriez- vous cette personne et sa situation?

(NE PAS INTERVENIR PLUS QUE ÇA AVANT QUE L'INTERVIEWÉ ARRÊTE DE PARLER DE LA PERSONNE)

La personne

Conditions de vie

Son parcours (éducation, travail...)

Pourquoi sur l'aide sociale? (et depuis quand?)

Comment est arrivée à l'organisme?

Premier programme de cet ordre?

Ses forces, ses faiblesses, les obstacles auxquels elle fait face.

Ses projets

Ses obligations, contraintes

Réseaux

État de santé et bien-être

Connaitre :

Les aspects que l'intervenant priorise pour présenter la personne et expliquer sa situation

(La manière dont il l'« étiquète»)

Les facteurs contextuels qu'y interviennent

La manière dont l'intervenant s'approprie de la situation et la trajectoire de la personne

(y compris les caractéristiques personnelles et familiales, les besoins, les opportunités, les obligations, les capacités, les désirs/projets, les réseaux, les conditions de vie, le stress, l'état de esprit, l'état de santé, le bien-être)

La trajectoire de la personne sur les divers systèmes d'aide, la dérivation à l'organisme, les professionnels qui l'a ont vu avant.

SECTION III. Les objectifs et la stratégie d'action de l'intervenant

Quelles étaient vos attentes et vos objectifs par rapport à cette personne? Quelles stratégies avez-vous adoptées pour travailler avec lui ?

Concrètement, que est-ce que vous avez fait, quelles décisions avez-vous pris, et quels facteurs y ont joué? Pourquoi?

Réponses de la personne?

Rapport avec la personne?

La collaboration d'autres personnes?

Comment s'est déroulé le suivi et quels ont été les obstacles?

Connaitre :

Les attentes et les objectifs de l'intervenant par rapport au cas

Les ressources disponibles (règles pour agir, logiciel, documentation,..) et les incertitudes

Les réactions de la personne référée et le rapport avec l'intervenant

Le suivi et le control de la personne

Le rapport avec les collègues, les superviseurs, les CLE et la collaboration pour l'intervention

L'appréciation de la politique (les buts, des discours, des règles, ressources)

La marge d'autonomie des intervenants (la discrétion)

SECTION IV. Évaluation de la situation de la personne et retombés de l'intervention

Finalemant, quelle est la situation actuelle de la personne? Elle s'est rendue où maintenant?

D'après vous, pourquoi elle s'est rendue là?

Cette intervention a-t-elle contribué à améliorer le bien-être de la personne d'une certaine manière?

Selon votre perception, cette personne était contente du passage pour cet organisme? Qu'est-ce que vous mène à penser cela?

Est-ce qu'elle fait face à des embuches qui dépassent les moyens d'intervention?

Quel avenir imaginez-vous pour cette personne?

Connaitre :

Les résultats et les effets de l'intervention (directs et indirects), et le pourquoi

(Le succès ou l'échec de l'intervention, et le pourquoi)

Son opinion sur la pertinence de cette politique pour la population la plus vulnérable.

Les opportunités et les contraintes

La perception de l'intervenant sur la satisfaction de la personne à la fin de l'intervention

Reprendre les sections II à IV pour la deuxième personne

SECTION V. Perception de l'état de santé des deux personnes

D'après vous, quel est l'état de santé (physique et mental) de ces deux personnes?

Quel rôle a joué la santé dans son rapport au marché du travail?

À la participation au programme?

Si des problèmes de santé, lesquels?

SECTION VI. Fin

À votre avis, au-delà des deux personnes, quels sont les bienfaits d'un passage par un organisme comme celui-ci pour les personnes assistées sociales particulièrement vulnérables?

Si vous pourriez changer quelque chose par rapport à la manière d'agir avec ces personnes, vous feriez quoi?

Est-ce qu'il y a d'autres choses que vous voudriez parler ajouter par rapport au système d'employabilité en ce qui concerne cette population ?

Remercier l'interviewé.

ANNEXE F

Guide d'entrevue

Coordonnateurs communautaires

EIS - VERS UNE POLITIQUE SAINTE D'ACTIVATION

2009

Permission d'enregistrer.

INTRODUCTION.

1. Présentation de la recherche

Lettre descriptive

- FQRSC, concertée avec le Ministère de Santé. (Mémoire de maîtrise encadrée dans la recherche)
- Comprendre les effets prévus et non prévus des interventions auprès de la population vulnérable (des personnes assistées sociales)

2. 4 - 5 questions ouvertes

- Présentation de l'organisme
- Caractéristiques de la clientèle
- Rapports avec Emploi-Québec
- Rapports avec d'autres organismes
- Votre appréciation du système d'employabilité pour la population vulnérable.

SECTION I. PRESENTATION DE L'ORGANISME ET SA CLIENTELE

On a déjà jeté un coup d'œil sur votre site web, mais, pour commencer, j'aimerais que vous présentiez l'organisme et son personnel

- son histoire
- profil des intervenants (ou conseillers)
- rapports avec d'autres organismes

Documentation? Rapport annuel?

Connaitre :

Insertion dans le milieu (Rapport avec d'autres organismes, antiquité,...)

Profil des intervenants (formation) et quantité

Clientèle à l'assistance sociale ciblée par l'organisme (quantité)

SECTION II. CARACTERISTIQUES DE LA CLIENTÈLE

Parlez-moi de votre clientèle. Quelle place aux personnes à l'aide sociale?

- Comment arrivent-elles ici?
- Est-ce qu'on peut parler des catégories différentes de clients? Selon quels critères?
- Est-ce qu'il y a un lien entre la participation de la personne à l'organisme et le niveau de prestation d'aide sociale (sécurité de revenu) qu'elle reçoive?
- Comment est-ce que ça marche?

Connaitre :

Caractéristiques de la clientèle et manière dont le responsable l'« étiquète »

Modalité d'accès (CLE, recrutement de l'organisme, directe)

Sanctions à la non-participation, incitatifs financiers à la participation, intermédiation de l'organisme

SECTION III. ENTENTES DE L'ORGANISME AVEC EMPLOI- QUÉBEC

Pouvez-vous me parler de vos ententes avec Emploi-Québec? Elles portent sur quoi exactement et qu'est-ce qu'elles exigent de vous?

Sont toutes semblables où il y a diverses ententes?

Est-ce qu'il y a une entente typique?

Qu'est ce qui explique les différences, les ressemblances?

Il y a des éléments problématiques de votre point de vue?

Les négociations avec les CLE – oui ou non?

Quels sont les aspects négociables?

Il y a des exigences non comprises dans les ententes? (qui n'apparaissent écrites).

Est-ce que l'organisme est évalué par les CLE?

Si plusieurs ententes : Différences entre CLE?

POSSIBLE D'OBTENIR UNE COPIE D'UNE ENTENTE ?

Connaitre :

Caractéristiques des ententes avec les CLE (contenu, exigences, reddition de comptes)

Négociations avec les CLE

Appréciation de ces ententes

Évaluation de l'organisme faite par les CLE

SECTION IV. RAPPORT ENTRE L'ORGANISME COMMUNAUTAIRE ET LES CLE

Pouvez-vous me parler de vos rapports avec les CLE sur le plan plus général?

Avec qui du CLE est-ce que vous communiquez ?

À quelles fins ?

À quelle fréquence?

Sur quels sujets?

Quelle est la qualité du rapport avec le CLE? (si plusieurs ententes : rapport avec chaque un des CLE)

COMMENT FONCTIONNE UN CLÉ ?

Est-ce que tous les CLE fonctionnent de la même manière?

Organisation des CLE

Connaitre:

Caractéristiques de la communication organisme-CLE (modalité, interlocuteurs, fréquence, sujets de conversation)

Appréciation du rapport établi

Différences de communication et des rapports entre les CLE

SECTION V. APRECIATION DU SYSTÈME D'EMPLOYABILITE GERÉ PAR EMPLOI -QUÉBEC VIS-À-VIS LES PERSONNES ASSISTÉS SOCIALES

Qu'est-ce que vous pensez du système d'employabilité développé par Emploi- Québec, en ce qui concerne les prestations et services pour les personnes assistées sociales les plus vulnérables?

FIN - REMERCIER LA PERSONNE INTERVIEWÉE

ANNEXE G : Formulaires de consentement éclairé de la recherche



Faculté des arts et des sciences
Département de sociologie

Formulaire de consentement éclairé (coordonnateurs)

Recherche

VERS UNE POLITIQUE SAINTE D'ACTIVATION

A. Renseignements

Cette recherche porte sur les effets de la participation aux programmes d'employabilité sur la santé et le bien-être des clients les plus vulnérables. Elle s'intéresse surtout aux prestataires ayant des contraintes à l'emploi ou des personnes dites éloignées du marché du travail.

Objectifs de la recherche

L'objectif de cette recherche est d'explorer les effets de la participation aux programmes d'employabilité au-delà de l'insertion en emploi.

Responsable

Deena White, professeur titulaire, Université de Montréal

Co-chercheurs:

Pascale Dufour, Université de Montréal
Lourdes Rodriguez, Université de Montréal
Cynthia Martiny, UQAM
Denis Saint-Martin, Université de Montréal
Christopher McAll, Université de Montréal et CSSS Jeanne-Mance

Équipe de recherche :

Mariana Sotelo-Rico
Cristina Ion-Bajenaru

Votre participation à cette recherche

Votre participation à cette recherche consiste à un entretien individuel d'environ une heure afin de nous aider à répondre aux questions mentionnées ci-haut. Nous nous intéresserons à un entretien individuel d'environ une heure, portant principalement sur l'entretien qui vous concerne personnellement portera sur votre organisme et sa clientèle ainsi que sur vos rapports avec le (ou les) CLE.

Confidentialité

Les informations que vous fournirez dans le cadre de cet entretien seront confidentielles. Cette confidentialité est préservée à travers toutes les procédures de la recherche; ainsi, votre nom ne paraîtra nulle part à part de sur ce formulaire de consentement. Les membres de l'équipe de recherche seront les seuls à avoir accès à la liste des répondants. Cette liste sera conservée dans un classeur sous clé situé dans un bureau, aussi fermé à clé. Enfin, aucune information permettant de vous identifier d'une façon ou d'une autre ne sera publiée.

L'enregistrement de cet entretien est nécessaire afin d'assurer la précision des informations retenues. L'enregistrement (sans identification nominale) sera retranscrit mot à mot et, suite à la validation de la transcription, il sera détruit. En ce qui concerne la transcription de l'entretien, elle sera gardée sous clé dans le bureau de la recherche et sera détruite à l'intérieur de 5 ans après la fin de la recherche. Seuls les membres de l'équipe auront accès aux transcriptions d'entretiens.

Vous pouvez demander de voir la transcription de votre entretien en communiquant avec la responsable scientifique dont les coordonnées se trouvent à la fin de ce formulaire.

Droit de retrait

Votre participation est entièrement volontaire. Vous êtes libre de vous retirer en tout temps et sans devoir justifier votre décision. Si vous vous retirez de la recherche, les renseignements qui auront été recueillis au moment de votre retrait seront détruits.

B. Consentement

Je déclare avoir expliqué le but, la nature, les avantages, les risques et les inconvénients de l'étude et avoir répondu au meilleur de ma connaissance aux questions posées.

Signature du chercheur _____ Date : _____

Nom (lettres moulées) : _____

Je déclare avoir pris connaissance des informations ci-dessus, avoir compris le but, la nature, les avantages et les inconvénients de cette recherche ainsi que ma part dans celle-ci et avoir obtenu les réponses à mes questions.

Je consens librement à prendre part à cette recherche, sachant que la confidentialité des informations que je fournirai sera préservée.

Signature : _____ Date : _____

Nom (lettres moulées) : _____

Je consens à l'enregistrement de cet entretien, sachant que l'enregistrement sera détruit après validation de la transcription et que l'anonymat sera préservé.

Signature : _____ Date : _____

Nom (lettres moulées) : _____

Pour toute question relative à la recherche, veuillez vous adresser à :

Deena White
Département de sociologie
Université de Montréal
C.P.6128, Succursale centre-ville
Montréal Qc H3C 3J7
(514) 343 - 7885

Toute plainte relative à votre participation à cette recherche peut être adressée à l'ombudsman de l'Université de Montréal, au numéro de téléphone (514) 343-2100 ou à l'adresse courriel

Formulaire de consentement éclairé (conseillers)

Recherche

VERS UNE POLITIQUE SAINTE D'ACTIVATION

A. Renseignements

Cette recherche porte sur les effets de la participation aux programmes d'employabilité sur la santé et le bien-être des clients les plus vulnérables. Elle s'intéresse surtout aux prestataires ayant des contraintes à l'emploi ou des personnes dites éloignées du marché du travail.

Objectifs de la recherche

L'objectif de cette recherche est d'explorer les effets de la participation aux programmes d'employabilité au-delà de l'insertion en emploi.

Responsable

Deena White, professeur titulaire, Université de Montréal

Co-chercheurs:

Pascale Dufour, Université de Montréal

Lourdes Rodriguez, Université de Montréal

Cynthia Martiny, UQAM

Denis Saint-Martin, Université de Montréal

Christopher McAll, Université de Montréal et CSSS Jeanne-Mance

Équipe de recherche :

Mariana Sotelo-Rico

Cristina Ion-Bajenaru

Votre participation à cette recherche

Votre participation à cette recherche consiste à un entretien individuel d'environ une heure afin de nous aider à répondre aux questions mentionnées ci-haut. Nous nous intéresserons à un entretien individuel d'environ une heure, portant principalement sur deux personnes auprès desquelles vous avez intervenu et dont les dossiers sont clos pour votre organisme. Durant l'entretien, nous vous demanderons de nous parler du parcours de ces personnes, tout en respectant l'anonymat.

Confidentialité

Les informations que vous fournirez dans le cadre de cet entretien seront confidentielles. Cette confidentialité est préservée à travers toutes les procédures de la recherche; ainsi, votre nom ne paraîtra nulle part à part de sur ce formulaire de consentement. Les membres de l'équipe de recherche seront les seuls à avoir accès à la liste des répondants. Cette liste sera conservée dans un classeur sous clé situé dans un bureau, aussi fermé à clé. Enfin, aucune information permettant de vous identifier d'une façon ou d'une autre ne sera publiée.

L'enregistrement de cet entretien est nécessaire afin d'assurer la précision des informations retenues. L'enregistrement (sans identification nominale) sera retranscrit mot à mot et, suite à la validation de la transcription, il sera détruit. En ce qui concerne la transcription de l'entretien, elle sera gardée sous clé dans le bureau de la recherche et sera détruite à l'intérieur de 5 ans après la fin de la recherche. Seuls les membres de l'équipe auront accès aux transcriptions d'entretiens.

Vous pouvez demander de voir la transcription de votre entretien en communiquant avec la responsable scientifique dont les coordonnées se trouvent à la fin de ce formulaire.

Droit de retrait

Votre participation est entièrement volontaire. Vous êtes libre de vous retirer en tout temps et sans devoir justifier votre décision. Si vous vous retirez de la recherche, les renseignements qui auront été recueillis au moment de votre retrait seront détruits.

B. Consentement

Je déclare avoir expliqué le but, la nature, les avantages, les risques et les inconvénients de l'étude et avoir répondu au meilleur de ma connaissance aux questions posées.

Signature du chercheur _____ Date : _____

Nom (lettres moulées) : _____

Je déclare avoir pris connaissance des informations ci-dessus, avoir compris le but, la nature, les avantages et les inconvénients de cette recherche ainsi que ma part dans celle-ci et avoir obtenu des réponses à mes questions.

Je consens librement à prendre part à cette recherche, sachant que la confidentialité des informations que je fournirai sera préservée.

Signature : _____ Date : _____

Nom (lettres moulées) : _____

Je consens à l'enregistrement de cet entretien, sachant que l'enregistrement sera détruit après validation de la transcription et que l'anonymat sera préservé.

Signature : _____ Date : _____

Nom (lettres moulées) : _____

Pour toute question relative à la recherche, veuillez vous adresser à :

Deena White
Département de sociologie
Université de Montréal
C.P.6128, Succursale centre-ville
Montréal Qc H3C 3J7
(514) 343 - 7885

Toute plainte relative à votre participation à cette recherche peut être adressée à l'ombudsman de l'Université de Montréal, au numéro de téléphone (514) 343-2100 ou à l'adresse courriel

ANNEXE H : Certificat d'éthique de la recherche



COMITÉ D'ÉTHIQUE DE LA RECHERCHE DE LA FACULTÉ DES ARTS ET DES SCIENCES (CÉRFAS)

CERTIFICAT D'ÉTHIQUE

Le Comité d'éthique de la recherche de la Faculté des arts et des sciences, selon les procédures en vigueur, a examiné le projet de recherche intitulé :

« *Vers une politique saine d'activation* »

subventionné par : *FQRSC*

et soumis par : *Deena White, professeure titulaire, Département de sociologie*

Le Comité a conclu que la recherche proposée respecte les règles d'éthique énoncées à la « Politique sur la recherche avec des êtres humains » de l'Université de Montréal.

Tout changement anticipé au protocole de recherche doit être communiqué au CÉRFAS qui devra en évaluer l'impact au chapitre de l'éthique afin de déterminer si une nouvelle demande de certificat d'éthique est nécessaire.

Toute interruption prématurée du projet ou tout incident grave devra être immédiatement signalé au CÉRFAS.

Martin Arguin, président
Comité d'évaluation accélérée

Gilbert Renaud, président
CÉRFAS

Date de délivrance : 14 FEV. 2008