

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

RELATIONS DE POUVOIR ENTRE L'ÉTAT ET LES CARREFOURS  
JEUNESSE-EMPLOI DANS LA CRÉATION DU PROGRAMME D'INSERTION  
SOCIALE JEUNES EN ACTION: ENTRE COMPÉTITION ET  
COCONSTRUCTION

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAÎTRISE EN SOCIOLOGIE

PAR

YVES PAQUETTE

FÉVRIER 2015

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

## REMERCIEMENTS

Mes premiers remerciements vont en tout premier lieu aux personnes qui ont généreusement accepté de me rencontrer dans le cadre de cette recherche et sans qui il aurait été impossible de réaliser ce travail. Je leur en suis tout à fait reconnaissant. Dans un deuxième temps, j'aimerais souligner l'apport considérable à ma formation aux professeurs du département de sociologie de l'Université du Québec à Montréal que j'ai eu le privilège de côtoyer. La qualité de leur enseignement, la profondeur de leur réflexion et de leurs questionnements ont été des sources de bonheur intellectuel. Je désire également souligner l'immense compétence et la grande disponibilité de mon directeur, M. Jean-Marc Fontan, avec qui, et c'est fondamental, je me suis senti tout à fait en confiance durant ce long processus de recherche. Finalement, mes derniers remerciements vont à mes enfants qui m'ont encouragé dans la poursuite de mes travaux et à ma conjointe qui a été d'une patience infinie et d'un ferme appui souvent salvateur. Merci.

## TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS .....	I
TABLE DES MATIÈRES .....	II
LISTE DES TABLEAUX.....	IV
LISTE DES ACRONYMES .....	V
RÉSUMÉ .....	VII
INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE I.....	7
LE SECTEUR DE L'EMPLOYABILITÉ ET DE L'INTERVENTION SOCIALE DANS UN MONDE EN MUTATION.....	7
1.1 Transformations dans le secteur de l'employabilité .....	7
1.1.1 La mise en place des Carrefours jeunesse-emploi .....	8
1.1.2 Conditions d'émergence de l'intervention en employabilité et en insertion.....	11
1.1.3 Situation globale du mouvement communautaire d'employabilité et d'insertion.....	13
1.2 Transformation de l'action communautaire et de l'intervention sociale .....	15
1.2.1 L'intervention sociale individuelle.....	15
1.2.2 L'intervention sociale collective .....	16
1.3 Transformations de l'État social au Québec .....	19
1.3.1 Mutations de l'État social.....	19
1.3.2 Le discours de légitimation des transformations des politiques sociales en matière d'employabilité.....	25
CHAPITRE II .....	30
CADRE THÉORIQUE .....	30
2.1 L'État stratège : perspective théorique .....	30
2.2 L'État stratège partenaire de la société civile : le cas québécois .....	34
2.3 Coproduction et coconstruction : deux concepts centraux .....	37

2.3.1 Le concept de coproduction .....	38
2.3.2 Le concept de coconstruction .....	39
CHAPITRE III .....	43
LA MÉTHODOLOGIE .....	43
3.1 Étude de la documentation.....	43
3.2 Cueillette de données auprès des acteurs impliqués dans le processus .....	45
3.3 La typologie de Coston.....	47
3.4 Instruments de collecte de données .....	50
3.3 Les questions de recherche .....	52
CHAPITRE IV .....	55
LA CRÉATION DU PROGRAMME JEUNES EN ACTION.....	55
4.1 Le projet <i>Solidarité jeunesse</i> : passage obligé pour saisir la création de « <i>Jeunes en action</i> ».....	55
4.1.1 Le rôle des députés dans la mise en place des CJE.....	56
4.1.2 Le programme <i>Solidarité jeunesse</i> .....	57
4.1.3 L'importance de la recherche-action dans le développement de l'esprit partenarial .....	60
4.1.4 L'essoufflement du modèle <i>Solidarité jeunesse</i> .....	61
4.2 L'élaboration du programme <i>Jeunes en action</i> .....	63
4.2.1 Le document de consultation de la stratégie d'action jeunesse 2006-2009.....	63
4.2.2 Le mémoire du RCJEQ .....	65
4.2.3 Dépôt de la stratégie d'action jeunesse .....	70
4.2.4 Le programme <i>Jeunes en action</i> .....	72
4.3 Le point de vue des acteurs : les entrevues.....	76
4.3.1 Une approche de lobbying politique auprès des députés .....	76
4.3.2 La mise en place du programme <i>Solidarité jeunesse</i> .....	78
4.3.3 La fin de <i>Solidarité jeunesse</i> .....	83
4.3.4 Prendre les devants : le mémoire du RCJEQ et la Stratégie jeunesse.....	85
4.3.5 Travail conjoint MESS/RCJEQ : avril 2006 à mars 2007 .....	88

4.4	Le point de vue des acteurs : réponses aux questionnaires.....	93
	CHAPITRE V .....	97
	ANALYSE DES RÉSULTATS.....	97
5.1	Analyse des questionnaires.....	97
5.2	Analyse du type de rapport de pouvoir selon les caractéristiques de la grille de collecte de données.....	99
5.3	Le programme Jeune en action : un modèle de coconstruction.....	105
5.4	Caractéristiques du modèle partenarial facilitant la coconstruction .....	107
	CONCLUSION.....	112
	ANNEXE A .....	122
	ANNEXE B.....	123
	ANNEXE C.....	124
	ANNEXE D .....	125
	BIBLIOGRAPHIE .....	133

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
Tableau 3.1 Synthèse de la typologie de Coston en fonction de cinq paramètres (Proulx <i>et al.</i> , 2005 : 18).....	49
Tableau 4.1 Moyenne mensuelle du nombre de jeunes prestataires de l'aide sociale aptes au travail par année.....	62
Tableau 5.1 Caractéristiques des six types de rapport (Proulx, Bourque & Savard (2005), inspiré de Coston (1998).....	98
Tableau 5.2 Grille de collecte de données (Proulx <i>et al.</i> , 2005, p.30) .....	104

## LISTE DES ACRONYMES

CACJE	Collectif autonome des Carrefours jeunesse-emploi
CASJ	Comité aviseur Solidarité jeunesse
CJE	Carrefour jeunesse-emploi
CJEO	Carrefour jeunesse-emploi de l'Outaouais
CLE	Centre local d'emploi
CLSC	Centre local de services communautaires
CPE	Centre de la petite enfance
DRHC	Développement des ressources humaines Canada
EQ	Emploi-Québec
FRAPRU	Front d'action populaire en réaménagement urbain
GRT	Groupe de ressources techniques
JEA	Jeune en action
LAREPPS	Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité
NGP	Nouvelle gestion publique
NPM	New public management
NVP	Nouvelle valeur publique
OBNL	Organisme à but non lucratif
OMH	Office municipal d'habitation
OSBL	Organisme sans but lucratif
PEFSAD	Programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique
PPP	Partenariat public-privé
PSJ	Programme Solidarité jeunesse

RCJEQ	Réseau des Carrefours jeunesse-emploi du Québec
RMJQ	Regroupement des maisons de jeunes du Québec
ROCAJQ	Regroupement des organismes communautaires jeunesse du Québec
SAC	Secrétariat à l'action communautaire
SAJ	Secrétariat à la jeunesse
SACA	Secrétariat à l'action communautaire autonome
SAC AIS	Secrétariat à l'action communautaire autonome et à l'innovation sociale
SHQ	Société d'habitation du Québec
SR	Sécurité du revenu

## RÉSUMÉ

La recherche s'intéresse à l'étude des relations qui se sont établies entre l'État, principalement le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et le Réseau des Carrefours jeunesse-emploi lors de la création et de la mise en place du programme d'insertion sociale pour les jeunes de 18 à 24 ans, *Jeunes en action*. Cette recherche a porté sur la période couvrant le déploiement des Carrefours jeunesse-emploi à la grandeur du Québec vers la fin des années 1990 et plus spécifiquement sur la période allant d'avril 2005 à avril 2007, à l'intérieure de laquelle le programme *Jeunes en action* a été créé. Nous avons tenté de répondre à la question suivante : quel type de rapport s'est établi entre l'État et les représentants communautaires lors de la création du programme *Jeunes en action*, selon les caractéristiques identifiées par Vaillancourt (Vaillancourt *et al.*, 2008) et Jetté (Jetté, 2008) et selon la typologie de Coston ? En résumé, nous avons inscrit nos travaux dans le contexte plus large du développement du modèle social québécois en nous demandant si ce modèle particulier faisant une place importante au partenariat s'était manifesté dans les relations entre l'État et les CJE lors de la création, de la mise en place et du suivi du programme *Jeunes en action* ? Nos résultats nous démontrent que dans le cas de l'idéation, de la création et de la mise en place du programme *Jeunes en action*, les relations entre l'État et les Carrefours jeunesse-emploi ont été plutôt égalitaires (autant qu'il puisse être possible qu'une relation soit égalitaire avec l'État). Nous avons assisté à un réel partenariat et à la coconstruction d'un programme, les CJE ayant somme toute, malgré certaines difficultés, grandement influencé le processus à toutes les étapes.

MOTS-CLÉS : Carrefour jeunesse-emploi, coconstruction, pouvoir, partenariat, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Jeunes en action

*Les uns, réformistes, seront tentés d'édifier des structures aussi rigides que les précédentes, destinées à capter l'énergie des révolutionnaires et à briser celle-ci là où elle résiste. Les révolutionnaires purs voudront récuser toute institution, où ils verront un piège et un essai de récupération, et dont ils empêcheront le fonctionnement régulier. Aux uns et aux autres, il faut dire ceci : nous sommes entrés dans un temps où il faut faire du réformisme et rester révolutionnaire. Tout l'art du législateur, dans les temps prochains, sera de mettre en place des institutions légères, révocables, réparables, ouvertes à un processus interne de révision et à un processus externe de contestation ». Paul Ricoeur, 1968<sup>1</sup>*

## INTRODUCTION

L'essoufflement du modèle keynésien de développement de l'après-guerre à partir des années 1970 marque le début de profonds changements économiques, politiques et culturels qui auront pour conséquence, notamment, de transformer les modes d'intervention sociale des États auprès de l'ensemble des populations et particulièrement auprès des personnes défavorisées et des sans-emploi, et ce à l'échelle des pays industrialisés (Castel, 1999, 2009).

L'État québécois n'échappe pas à ces transformations et voit se développer, à partir des années 1960, un modèle social original où le partenariat occupe une place importante dans les relations entre l'appareil de l'État et les organismes de la société civile<sup>2</sup>. Le secteur de la santé et des services sociaux constitue le fer de lance du

---

<sup>1</sup> Ricoeur, Paul. 1968. «Réforme et révolution dans l'Université». *Esprit*, vol. 36, no 372, p. 998

<sup>2</sup> Dans cette recherche, les termes organismes de la société civile, du tiers secteur, organismes communautaires et entreprises d'économie sociale sont employés indistinctement, même si dans la réalité, des nuances doivent être apportées. Tous ces organismes possèdent la caractéristique d'être à but non lucratif et d'avoir une mission sociale.

développement de ces pratiques de partenariat qui auront, à partir de cette période et jusqu'à aujourd'hui, des répercussions sur les relations entre l'État et la société civile de l'ensemble des secteurs d'intervention sociale (Jetté, 2008 ; Jetté *et al.*, 2009 ; Vaillancourt, 2011 ; Vaillancourt *et al.*, 2007, 2008). On assiste à l'émergence et au développement de pratiques de concertation, allant quelquefois jusqu'à la coconstruction des politiques publiques. Les secteurs d'intervention qui ne relèvent pas du domaine de la santé et des services sociaux, tels que l'insertion et l'employabilité, sont influencés par ce modèle de pratiques.

La question de l'employabilité et de l'insertion sociale des personnes éloignées du marché du travail et des jeunes particulièrement est relativement récente dans l'histoire du développement de l'intervention sociale au Québec et dans la plupart des pays industrialisés.

C'est à partir de 1983-1984 que l'on verra émerger les toutes premières expérimentations de l'économie sociale dans le champ du développement et de la formation de la main-d'œuvre (Favreau et Lévesque, 1996). Ainsi, au fil des ans, une nouvelle génération d'organismes communautaires voit le jour et se développe partout au Québec. (Larose et al, 2004, p.6)

L'objet de cette recherche porte sur les étapes, conditions et mécanismes utilisés ayant mené à la création et à la mise en place d'un programme d'intervention auprès des jeunes. La question des relations entre l'État et le Réseau des Carrefours jeunesse-emploi du Québec (RCJEQ) regroupant, dans la période étudiée, les 110 Carrefours jeunesse-emploi (CJE) est au cœur de cette recherche. Plus précisément, nous étudierons le cas de la création et de la mise en place du programme d'intervention *Jeunes en action*, dédié à une clientèle de jeunes de 18 à 24 ans éloignés du marché du travail. Le ministère de la Santé et des services sociaux (MESS) situe la mesure *Jeunes en action* de la façon suivante dans le préambule de son *Guide des mesures et des services d'emploi* :

Jeunes en action vise à répondre aux besoins des jeunes qui connaissent des difficultés particulières les empêchant d'intégrer le marché du travail à court et moyen terme. Cette mesure s'inscrit dans le cadre de la Stratégie d'action jeunesse 2006-2009 reconduite pour 2009-2014, comme l'un des trois éléments du Chantier d'accompagnement des 16-24 ans en vue de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes. Elle est issue du Programme Solidarité jeunesse et a été mise en œuvre le 1er avril 2007. Jeunes en action a été développé en collaboration avec le Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec (RCJEQ) au titre de représentant CJE, partenaires privilégiés désignés dans la Stratégie d'action jeunesse. (Emploi-Québec, 2012, p.4)

L'objectif de la mesure vise à :

(...) amener les jeunes à développer leur autonomie sur le plan personnel, social et professionnel et les accompagner dans leur intégration et leur maintien en emploi, ou dans une autre mesure active, soit *Subventions salariales (volet intégration en emploi)*, *Mesure de formation de la main-d'œuvre*, occasionnellement *Soutien au travail autonome*, ou un projet professionnel qui n'implique pas le recours à une mesure active d'Emploi-Québec (exemple : un retour aux études avec les prêts et bourses). (Ibid.2012, p.6)

Ce programme est déployé essentiellement dans les 110 Carrefours jeunesse-emploi du Québec (CJE). Les CJE sont issus d'une initiative communautaire originale développée initialement dans la région de l'Outaouais (Assogba, 2000) et se sont déployés sur l'ensemble du territoire québécois, à partir du milieu des années 1990, à l'initiative du gouvernement du Québec.

Le programme *Jeunes en action*, implanté depuis le 1<sup>er</sup> avril 2007, a été précédé du programme *Solidarité jeunesse*, mis en place au début des années 2000. Si le programme *Solidarité jeunesse* a fait l'objet d'une série d'évaluation tant par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) que par des chercheurs externes (Goyette *et al.*, 2006), il n'existe pas, actuellement, de telles études sur le programme *Jeunes en action*. Les évaluations du programme *Solidarité jeunesse* ont principalement porté sur la gestion du programme et son efficacité, mais n'ont pas porté spécifiquement sur la question des relations entre l'État et les Carrefours

jeunesse-emploi lors de la création et de la mise en place du programme. Il n'existe pas non plus actuellement d'études ou de recherches tant sur l'efficacité que sur la création et la mise en place du programme *Jeunes en action* et contrairement au secteur de la santé et des services sociaux où les relations entre l'État et le tiers secteur ont été abondamment étudiées, le domaine de l'employabilité et de l'insertion reste encore un secteur où les études portant sur les relations entre l'État et les organismes du tiers secteur sont relativement rares, notamment en regard des processus menant à la création de programmes ou de politiques. À cet égard, le secteur de l'employabilité mérite d'être étudié plus profondément.

Est-ce que la pratique observée de relations partenariales dans d'autres domaines d'intervention, particulièrement le secteur de la santé et des services sociaux, où des politiques et programmes sont coconstruits, non sans difficultés ou sans ambiguïtés parfois, peut également être observée dans le domaine de l'employabilité ? Nous tenterons de répondre à cette question, bien partiellement il est vrai, puisque notre étude ne porte que sur la création d'un programme en particulier et dans un type d'organisation, les Carrefours jeunesse-emploi, et non pas sur l'ensemble des relations qui se sont tissées entre l'ensemble des organisations du secteur de l'employabilité et de l'insertion. Nous étudierons donc précisément la gestation, la mise en place et le suivi du programme d'insertion et d'employabilité *Jeunes en action*.

Nous nous intéressons donc dans cette recherche au processus ayant mené à la création et à la mise en place du programme *Jeunes en action* et donc aux mécanismes mis en place pour développer et implanter le programme et aux discussions et négociations qui ont eu lieu entre l'État et le milieu communautaire. Comment se sont développés les rapports de pouvoir entre l'État et les Carrefours jeunesse emploi du Québec et de quel type de rapport s'agit-il ? Sur un continuum allant de rapports de compétition à des rapports de collaboration, où se situe le type

de rapport adopté par les parties impliquées dans ce dossier ? Au Québec, la place importante qu'occupent les organismes communautaires d'insertion et les Carrefours jeunesse-emploi dans le domaine de l'employabilité pourrait venir jouer un rôle dans la définition des politiques d'activation de la main d'œuvre jeunesse. Quel rôle a joué le milieu communautaire dans la définition du programme à l'étude ? Est-ce que l'État a imposé ses vues, ou le secteur communautaire a fait valoir ses valeurs et ses idées ? L'analyse de ces différentes composantes nous permettra d'identifier le type de rapport qui s'est développé entre l'État et le milieu communautaire et si celui-ci s'inscrit dans le cadre du modèle québécois de développement social.

Dans le premier chapitre, nous présentons les Carrefours jeunesse-emploi, leur mise en place dans le contexte de l'émergence de l'intervention en employabilité et en insertion au Québec à la faveur des transformations de l'État social et nous présenterons rapidement la situation d'ensemble du financement des organismes communautaires du secteur de l'employabilité en comparaison au secteur de la santé et des services sociaux. Afin de mieux comprendre l'action des organismes communautaires en employabilité, nous aborderons les transformations de l'intervention sociale, tant individuelle que collective à la lumière des transformations s'opérant depuis la fin de la période fordiste. Finalement, nous tracerons à grands traits les transformations récentes de l'État social québécois à l'aide du discours qui a servi à légitimer les transformations de l'intervention sociale dans le secteur de l'employabilité et de l'insertion.

Dans le deuxième chapitre, sera présenté le cadre théorique qui servira à étudier et analyser la création, la mise en place et le suivi du programme *Jeunes en action*. Nous aborderons, dans un premier temps, la question de l'État stratège et en étudierons le cas dans une perspective québécoise. Nous présenterons ensuite le concept central de notre étude, à savoir la coconstruction, que nous distinguerons de la coproduction des services, qui font appel à des réalités différentes et qui sont souvent confondues.

Le troisième chapitre présente la méthodologie employée afin de recueillir nos informations. Le quatrième chapitre regroupe les données qui ont été recueillies au cours de l'enquête réalisée. Ces données serviront à la construction du cinquième et dernier chapitre qui portera sur l'analyse, à la lumière de notre cadre théorique, afin d'établir quel type de rapport de pouvoir s'est établi entre l'État et ses représentants du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) et les représentants du RCJEQ. La conclusion du mémoire nous permettra de revenir rapidement sur les éléments forts de cette étude.

## CHAPITRE I

### LE SECTEUR DE L'EMPLOYABILITÉ ET DE L'INTERVENTION SOCIALE DANS UN MONDE EN MUTATION

Le premier chapitre est divisé en trois parties et trace le contexte de l'étude que nous avons menée.

Dans un premier temps, nous nous intéresserons aux transformations récentes survenues dans le secteur de l'employabilité. Nous présenterons les organismes que nous avons étudiés, les Carrefours jeunesse emploi du Québec, regroupés dans le Réseau des Carrefours jeunesse-emploi du Québec, le contexte de leur émergence et de leur mise en place, les conditions d'émergence de l'intervention en employabilité ainsi que la situation globale de mouvement communautaire d'employabilité et d'insertion.

Par la suite, nous nous attarderons aux transformations de l'intervention sociale, tant individuelle que collective afin d'identifier de quelle façon et dans quel contexte se déroulent les interventions menées dans les différents secteurs d'intervention sociale, dont le secteur de l'employabilité.

La troisième partie de ce chapitre portera sur les mutations de l'État social au Québec et sur le discours de légitimation ayant porté et justifié ces transformations dans le domaine de l'employabilité particulièrement.

#### 1.1 Transformations dans le secteur de l'employabilité

Nous verrons dans cette première partie, le contexte particulier ayant mené au déploiement à la grandeur du Québec d'un vaste réseau d'organismes visant le soutien aux jeunes de 16 à 35 ans en matière d'orientation scolaire et d'employabilité,

pour ensuite identifier dans quel contexte général d'intervention œuvre les CJE en traçant le portrait des changements dans leurs façons d'intervenir, tant au plan individuel que collectif. Finalement, nous tracerons un portrait général de la situation du mouvement communautaire en employabilité et en insertion.

### 1.1.1 La mise en place des Carrefours jeunesse-emploi

Les Carrefours jeunesse-emploi (CJE) sont issus d'une initiative communautaire originale développée initialement dans la région de l'Outaouais. Si le réseau des 110 CJE s'est développé à l'initiative du gouvernement du Québec, l'idée première vient d'un besoin local et d'une mobilisation locale. De plus, la décision gouvernementale de procéder au déploiement du modèle CJE sous la forme d'organisme à but non lucratif (OBNL) avec conseil d'administration autonome a permis aux communautés de conserver une certaine initiative.

Les Carrefours jeunesse-emploi ont comme mandat :

d'accompagner et de guider les jeunes adultes de 16 à 35 ans dans leurs démarches d'insertion sociale et économique, en aidant à leur cheminement vers l'emploi, vers un retour aux études ou dans le démarrage d'une petite entreprise. (Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec, 2013, p. 14)

De plus, les services et activités doivent être réalisés en visant l'amélioration des conditions de vie générales des jeunes. Les activités des CJE sont : l'accueil, l'orientation scolaire et professionnelle, les activités favorisant l'intégration en emploi, les activités entrepreneuriales, les projets jeunesse et la référence aux organismes partenaires (Ibid.2013, p. 14-15).

Le premier CJE, le Carrefour jeunesse-emploi de l'Outaouais (CJEO), a été implanté au début des années 1980, à la suite d'une étude réalisée par des intervenants sociaux et des organisateurs communautaires de CLSC du territoire. Les premiers services ont été mis en place en 1983 et le nom Carrefour jeunesse-emploi est donné en 1989, à la

demande des jeunes qui considèrent péjoratif le nom antérieur : *Centre communautaire des jeunes sans emploi* (Beaudoin, 1999). L'initiative reçoit l'appui massif de toute la communauté et a été construite à partir de la base. On parle ici d'une initiative de développement communautaire construite à partir des besoins de la communauté, à l'initiative et avec le soutien de celle-ci.

À la suite d'une crise survenue à l'automne 1994 entre le CJEO et un de ses bailleurs de fonds, Développement des ressources humaines Canada (DRHC), alors que DRHC refusait d'octroyer une subvention de \$240,000 à l'organisme, le premier ministre Jacques Parizeau, en pleine campagne électorale, appuie l'organisme à même un budget discrétionnaire, mais surtout, il trouve le modèle tellement intéressant qu'il mandate sa conseillère spéciale et le nouveau Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA), créé le 27 avril 1995, pour implanter le modèle à la grandeur du Québec (Sotomayor et Lacombe, 2006).

Ces décisions – déploiement des CJE à la grandeur du Québec et création du SACA – ne sont pas accueillies sans critiques. La première proposition de création du Secrétariat à l'action communautaire (SAC), le 15 mars 1995, sous la forme de décret gouvernemental, est contestée bien que certaines avancées soient remarquées, notamment sur la question de la reconnaissance de la pluralité du mouvement communautaire et de son autonomie. Les résultats d'une consultation menée auprès de 475 organismes communautaires par cinq regroupements nationaux d'organismes communautaires démontrent que les organismes ont des réserves face au modèle proposé. « Cette consultation donne comme résultat l'opposition massive (84 %) des organismes communautaires au Secrétariat tel que proposé par le gouvernement. » (Ibid., 2006, p. 30)

La mise sur pied unilatérale du SAC par le gouvernement provoque une série de réactions. Le mouvement communautaire se déclare d'abord contre l'idée que la politique de reconnaissance de l'action communautaire autonome soit élaborée par des fonctionnaires sans une participation active du mouvement

communautaire autonome. Les regroupements dénoncent également l'absence de consultation préalable à la mise sur pied du SAC. (Ibid.,2006, p. 29)

La décision de déployer les CJE partout au Québec cause également certaines frictions avec le milieu communautaire et avec les communautés locales qui voient cette décision comme l'imposition d'un modèle unique appliqué à la grandeur du Québec. Le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome, sous la responsabilité du SACA, est constitué en décembre 1995, mais il suscite également le mécontentement, notamment parce que c'est à partir de ce fonds que seront financés les CJE.

Ainsi, le Fonds d'aide a été instauré pour faciliter l'accès des organismes aux ressources gouvernementales et fournir des avis sur le soutien gouvernemental à être accordé aux organismes communautaires, mais le mandat principal du SACA est d'implanter les Carrefours Jeunesse-Emploi (CJE) dans tous les comtés du Québec. Les représentants du mouvement communautaire s'opposent à que les CJE soient les premiers bénéficiaires du Fonds d'aide parce que, selon l'opinion de plusieurs, « ils correspondent au réseau du gouvernement plutôt qu'à celui du communautaire », tandis que pour d'autres « ils ne sont carrément pas autonomes. » (Ibid.,2006, p. 33)

Malgré ces réserves, autant face au SACA qu'à l'implantation des CJE, le gouvernement ira de l'avant et malgré les oppositions de principe, les regroupements d'organismes communautaires nationaux participeront à l'implantation du SACA, à travers la création du *Comité aviseur de l'action communautaire autonome*. Les communautés locales québécoises se mobiliseront afin de mettre sur pied un CJE sur leur territoire. En 1998, à peine trois ans après l'annonce du déploiement de l'initiative, 90 CJE sont en place. En 2013, le réseau compte 110 organismes, regroupés dans deux organisations : le Réseau des Carrefours jeunesse-emploi du Québec (RCJEQ) et le Collectif autonome des Carrefours jeunesse-emploi (CACJE).

### 1.1.2 Conditions d'émergence de l'intervention en employabilité et en insertion

Au Québec, la crise économique du début des années 1980 et celle du début des années 1990 projettent de plus en plus de personnes de tous les âges sur l'aide sociale. L'État voit ses recettes diminuer, ses dépenses augmenter et cherche à revoir ses façons de faire. Le modèle d'État-providence bureaucratique est remis en question : on l'accuse de créer une dépendance des citoyens par rapport au soutien étatique. Le taux de dépendance à l'aide sociale passe, chez les 18-20 ans, de 3,8 % en 1975 à 9,5 % en 1994. Chez les 21-24 ans, pour les mêmes années, le taux de dépendance passe de 3,9 % à 13,2 % en 1994 (Lemieux et Lanctôt, 1995). Les mêmes courbes ascendantes se répètent pour toutes les catégories d'âge. Les coûts engendrés par le programme d'aide sociale sont décriés et l'État cherche des moyens pour les diminuer. Comme réponse aux augmentations du taux de dépendance, le gouvernement Bourassa tentera de juguler l'augmentation des coûts en resserrant les contrôles par des visites à domicile impromptues à partir de mai 1986. Entre 100,000 et 135,000 ménages sont visités chaque année durant cette période « sans qu'il y ait, au préalable, de motif raisonnable de croire qu'une fraude ait été commise. » (Gow *et al.*, 1993)

Les organismes communautaires, en réaction à la crise économique, à l'épuisement et à la transformation du modèle keynésien mis en place durant les trente glorieuses et face aux interventions de contrôle de la part de l'État, commencent à intervenir sur les questions d'employabilité et d'insertion.

Les organismes communautaires du secteur de l'employabilité et de l'insertion sociale font partie d'un vaste mouvement social constitué par l'ensemble du mouvement communautaire œuvrant dans divers secteurs d'activités et dont la composante principale provient du secteur de la santé et des services sociaux. Les relations développées entre l'État et le mouvement communautaire, principalement dans le champ de la santé et des services sociaux depuis le début des années 1970, ont

structuré des pratiques de concertation et de « coopération conflictuelle » (Bourque, 2008) permettant au milieu communautaire de devenir un interlocuteur privilégié dans son secteur et de favoriser la mise en place d'un modèle de développement social propre au Québec, modèle axé sur la concertation et le partenariat (Jetté, 2008 ; Vaillancourt, 2000, 2011).

Dans ce nouveau modèle de développement, les anciennes politiques sociales qui sont transformées et les nouvelles qui surgissent sont hybrides dans le sens où elles sont marquées par des interactions qui varient souvent, d'une politique à l'autre, entre une régulation néolibérale, une régulation néo providentialiste et une régulation solidaire. La première s'inspire de la logique marchande (la concurrence), la seconde de la logique de l'État (la redistribution) et la troisième de la logique de l'économie sociale et solidaire (la coopération). (Vaillancourt, 2011, pp. 15-16)

Le modèle québécois de développement social serait également tributaire de traits culturels de la société québécoise.

Nation minoritaire francophone en Amérique du Nord, la société québécoise se distingue par son désir de prise en charge par les citoyens de leur destinée. Des pratiques de soutien, des outils collectifs et des espaces de coopération ont été développés afin de concrétiser un projet de société par et pour les citoyens. (Larose et al, 2004, p. 5)

Selon Larose, les organismes communautaires ont pris le virage socioéconomique dans les années 1980 et le milieu de l'action communautaire « a déployé ses premières initiatives socioéconomiques en réponse à la rareté des pratiques d'accompagnement et de formation provenant des secteurs public et privé pour répondre adéquatement aux besoins des personnes sans-emploi.» (Ibid.,2004, p. 5)

Finalement, le modèle québécois de développement social qui s'est construit, entre autres par l'action des organismes communautaires dans le domaine de la santé et des services sociaux, s'est déployé par effet d'entraînement à des degrés différents dans l'ensemble des secteurs de l'administration gouvernementale. L'adoption, en 2001, de la Politique de reconnaissance et de soutien et de l'action communautaire

autonome (Drouin Busque, 2001 ; Métivier, 2011) et l'adoption par l'Assemblée nationale du Québec, en 2003, de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* en sont deux exemples.

### 1.1.3 Situation globale du mouvement communautaire d'employabilité et d'insertion

Bien que l'histoire des relations entre l'État et le mouvement communautaire dans le secteur de la santé et des services sociaux puisse nous servir de guide dans l'analyse du secteur de l'employabilité et de l'insertion, le mouvement communautaire du secteur de l'employabilité et de l'insertion doit faire l'objet d'une analyse sectorielle spécifique, car plusieurs éléments distinguent les deux secteurs.

Premièrement, les organismes du secteur de la santé et des services sociaux sont en relation avec l'État depuis le début des années 1970 alors que les organismes communautaires en employabilité et en insertion sont d'implantation plus récente.

Deuxièmement, les deux secteurs d'intervention relèvent de ministères différents, ayant une histoire, des cultures différentes et des approches différentes dans leurs relations avec les organismes communautaires (Shields, 2006).

Finalement, le nombre d'organismes communautaires dans le secteur de la santé et des services sociaux est beaucoup plus grand que dans le secteur de l'employabilité et de l'insertion, ce qui leur apporte une force et un poids considérables que les autres secteurs n'ont pas. Les gains réalisés au fil des décennies par les organismes du secteur de la santé et des services sociaux sont importants, notamment au chapitre du financement global et du mode de financement (Jetté, 2008).

Pour l'année financière 2010-2011, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a financé plus de 3 300 organismes communautaires pour un total de \$456 millions sur un total de 860 millions de dollars pour l'ensemble du financement des

organismes communautaires au Québec, dont 86 % du financement va à la mission globale et 14 % par ententes de service et projets spéciaux.

De son côté, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) a financé 464 organismes communautaires pour un total de 196 millions de dollars, dont 23 % en financement à la mission globale et 77 % par ententes de services et projets spéciaux (SACA, 2012).

Le mouvement communautaire revendique depuis toujours un financement à la mission globale, ce qui a d'ailleurs été reconnu dans la politique de soutien et de financement de l'action communautaire autonome (Drouin Busque, 2001), ce qui lui laisse l'autonomie nécessaire pour intervenir selon les besoins des communautés qu'ils desservent et non pas selon des commandes en provenance de l'État (Guay, 1999). Dans le secteur de la santé et des services sociaux, les efforts soutenus des organismes ont permis d'atteindre un seuil respectable de 86% de financement à la mission, ce qui ne se vérifie pas dans les autres ministères, malgré l'adoption de la politique de soutien et de financement, notamment au MESS avec seulement 23 % du financement qui est attribué à la mission. De plus, pour tous les organismes d'employabilité financés par l'État, les 110 Carrefours jeunesse-emploi du Québec se partagent la totalité du financement à la mission globale en provenance du MESS, soit près de 45 millions de dollars pour l'année financière 2010-2011, en plus de bénéficier de financement pour certains programmes, dont *Jeunes en action*. Cette question fait toutefois l'objet d'un débat dans le mouvement communautaire. Le Comité aviseur de l'action communautaire autonome remet en question la part du financement à la mission attribué aux CJE dans le calcul de la somme globale du financement à la mission accordé aux groupes communautaires, au motif que ceux-ci ne répondent pas à tous les critères de définition de l'action communautaire autonome (Comité aviseur de l'action communautaire autonome, 2007). Tous les autres organismes communautaires d'employabilité et d'insertion qui sont financés par le

MSSS le sont sur la base d'ententes de service et de projets particuliers (SACA, 2012).

## 1.2 Transformation de l'action communautaire et de l'intervention sociale

Comme nous étudierons la construction d'un programme d'insertion et d'employabilité mis en place dans des organismes communautaires, il est intéressant de s'attarder aux transformations récentes survenues dans le domaine de l'intervention sociale, tant individuelle que collective.

### 1.2.1 L'intervention sociale individuelle

Le travail social classique équivalait à un travail d'auxiliaire d'intégration (Ion, 2006) et visait des populations en marge du développement économique et social. Le travail social est alors vu comme un instrument de rattrapage. Jusqu'à la fin des trente glorieuses, l'intégration socioéconomique se fait par le travail. Avec l'apparition du chômage de masse, la situation se modifie, les thématiques de la précarité et de l'exclusion sociale apparaissent. Le déficit d'intégration ne tient plus alors à une déficience qui se rapporte à l'individu, mais à un ensemble d'obstacles qui empêchent les personnes d'occuper une place reconnue dans la société.

L'intervention sociale se renouvelle : on parle maintenant d'insertion par le travail principalement et on assiste à la territorialisation des interventions. (Castel, 2009, p. 236) « L'objectif d'intervention sociale sera désormais de construire des parcours individuels avec la participation des usagers. » (Ion, 2006, p. 24) Pour Castel, les travailleurs sociaux sont pris dans une contradiction.

Cette tension entre une finalité sociopolitique et un mode de traitement psycho relationnel est aggravée aujourd'hui dans la mesure où (...) la plupart des nouveaux usagers ont besoin d'un service parce qu'ils sont dans une

situation intenable, plutôt que parce qu'ils souffrent d'un déficit personnel. (2009, p. 243)

Le danger de telles pratiques, qui en soi comportent des aspects positifs, est que celles-ci ne soient pas appuyées sur des supports collectifs.

Une recherche portant sur le type d'intervention pratiqué dans les organismes communautaires québécois (René, 2009) démontre que, même à l'intérieur du mouvement communautaire, l'intervention s'individualise et que l'intervention collective se voit reléguer à la marge.

il y a une accentuation de l'individualisation de l'intervention au sein des groupes communautaires québécois en général, et au sein des organismes qui travaillent avec des familles et des jeunes en particulier, et ce phénomène interfère avec le développement de modes d'actions plus collectives et la prise en charge démocratique. (René, 2009, p. 113)

De son côté, François Dubet (2002) énonce un enjeu et un débat à savoir que les interventions sociales risquent de renforcer la « norme d'internalité » qui conduit les individus à intérioriser l'idée qu'ils seraient les premiers responsables de leurs difficultés, alors que leurs situations renvoient à des dynamiques économiques et sociales qui ne dépendent pas d'eux : chômage, flexibilisation du travail, adaptation de la main-d'œuvre.

### 1.2.2 L'intervention sociale collective

Le déploiement de la Nouvelle gestion publique (NGP) au début des années 1990 au Québec a vu se développer au sein de l'État québécois une nouvelle façon de travailler avec les communautés. L'appel à la participation (Osborne et Gaebler, 1992) a été lancé par l'État et a été reçu par les intervenants sociaux, tant du milieu public que communautaire. Les acteurs sociaux et communautaires n'ont pas attendu l'État pour développer des pratiques de participation citoyenne et de développement du pouvoir d'agir, tant des individus que des communautés (empowerment). Ces

pratiques ont toujours fait partie de l'arsenal des moyens à la disposition des milieux communautaire et populaire (Duval, 2004). Ce qui est nouveau, ce n'est pas l'intérêt des milieux communautaire et populaire pour la participation, la prise en charge et la démocratisation, c'est l'intérêt de l'État pour ces pratiques.

Dès le début des années 1990, la démocratie participative et l'empowerment ont été considérés comme des éléments clés de la « réinvention » du secteur public (Osborne et Gaebler, 1992). Au Québec, cet « appel contemporain à la participation » (Gaudin, 2007) est porté, entre autres, par la Direction générale de la santé publique (DGSP, 2006) et par le Commissaire à la santé et au bien-être (Salois, 2006 ; CSBE, 2004). La création d'espaces locaux de participation, de mobilisation ou de concertation occupe également une place centrale dans le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale élaboré par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (Gouvernement du Québec, 2004). (Pelchat, 2010)

Dès 1992, l'État québécois, dans la *Politique de la santé et du bien-être (1992)*, et par la suite, dans le premier *Programme national de santé publique de 2003 (2008)*, ainsi que dans le *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, les stratégies d'action favorisent, entre autres, « la création d'espaces locaux de participation, de mobilisation ou de concertation (...) » (Pelchat, 2010, p. 115)

La participation, la démocratie participative et l'empowerment sont des notions qui en soi réfèrent à des caractéristiques fondamentalement positives. Cependant, la participation, celle souhaitée par l'État, est-elle synonyme de développement de la démocratie ? Comme le demande Pelchat, « le gain démocratique ne viendrait-il pas précisément d'une prise de distance par rapport à une visée particulière de la participation qui l'assimile à la « bonne intégration », celle qui ne dérange pas (...), à la contribution apportée à l'atteinte d'objectifs eux-mêmes définis dans le cadre de rapports de pouvoir existants? » (2010, p. 117)

L'empowerment est une approche résolument positive puisqu'elle consiste généralement en une stratégie visant l'atteinte d'une capacité d'action autonome ou de prise de parole tant par l'individu que par la collectivité (Le Bossé, 2008a, 2008b ; Ninacs, 2008). Cependant, l'empowerment participe également des caractéristiques de la modernité avancée et pourrait être problématique si elle était vidée de ses aspects politiques.

Pelchat, citant Ulrich Beck, dans son ouvrage *La société du risque*, fait voir que l'empowerment participerait également à l'individualisation de la responsabilité.

Sur ce point, Beck fait remarquer que par rapport aux années 1960 et 1970, on parle aujourd'hui un autre langage : « un langage très différent, où il est question – souvent de façon assez vague – de “réalisation de soi”, de “quête de l'identité”, et où il s'agit de “développer ses capacités personnelles” et de “toujours rester en mouvement” » (Beck, 2001 : 210). Ce langage qui a pénétré plusieurs pans de l'action publique conduit chaque personne à vivre sa propre existence « *comme un destin personnel* » (Ibid. : 171, en italique dans le texte) ; à s'engager dans « un processus individuel et pratique d'émancipation et d'affranchissement de soi » (Ibid. : 211) ; à se voir soi-même « comme un centre décisionnel, un bureau d'organisation de sa propre existence, de ses propres capacités [...] (Ibid. : 291). » (Ibid., 2010, p. 124)

Finalement, l'intervention de développement local, permettant de redonner du pouvoir à des populations dominées, peut notamment, en contrepartie, conduire à une gestion de la pénurie ou de l'absence d'ambition, parce que le niveau d'intervention local ne bénéficie pas des mêmes ressources que l'État pour intervenir sur les déterminants principaux que sont l'emploi et le logement par exemple. L'intervention locale ouvre également la porte à des disparités d'un territoire à l'autre, considérant le niveau de richesse du territoire et les intérêts ou choix politiques des acteurs en présence.

### 1.3 Transformations de l'État social au Québec

Dans cette section, nous nous attarderons dans un premier temps sur les mutations de l'État social au Québec tel qu'il s'est déployé à partir de la période de l'après-Deuxième Guerre mondiale et plus particulièrement dans les années 1960, pour finalement conclure sur le discours qui a permis de légitimer les changements les plus récents du modèle social québécois, en matière d'employabilité plus particulièrement.

#### 1.3.1 Mutations de l'État social

L'évolution des relations entre l'État québécois et le milieu communautaire doit être observée à travers les transformations de l'État dans les sociétés industrielles avancées. Les rapports de l'État avec les groupes de la société civile évoluent selon que l'on se trouve dans un État libéral classique, avant la Deuxième Guerre mondiale, dans un État providence, qui s'est déployé au Canada après 1945 et au Québec à partir des années 1960, ou dans l'État néolibéral qui commence à s'installer à la faveur de la crise des années 1980 (Beauchemin, Bourque et Duchastel, 2005 ; Vaillancourt, 2011). Les modèles d'État-providence sont pluriels (Esping-Andersen, 1999) comme les tentatives de dépassement de l'État-providence par le néolibéralisme. Si le discours gouvernemental contemporain sur les politiques sociales est marqué par des orientations néolibérales, comparativement au discours providentialiste ayant initié et accompagné la période des trente glorieuses (Beauchemin, Bourque et Duchastel, 2005), la transformation des politiques sociales dans le sens du discours politique néolibéral ne suit pas nécessairement cette trajectoire rectiligne. Le modèle québécois est à cet effet singulier.

Au cours d'une troisième période (1980-2010), dans un contexte marqué par la mondialisation néolibérale et la crise de l'État providentialiste et fordiste, on assiste à des transformations qui, pour les politiques sociales québécoises, représentent des

possibilités de recul, mais aussi des occasions d'aller vers des politiques sociales plus inclusives et démocratiques.

Dans ce contexte, on assiste à l'émergence, au milieu des années 1990, d'une nouvelle génération de politiques publiques et de politiques sociales progressistes que nous qualifions de « sociale-démocrates renouvelées » (Doré *et al.*, 2009) et à l'apparition de nouvelles configurations sur le plan des interfaces entre l'État, le marché, le tiers secteur et la famille. (Vaillancourt, 2011, p. 25)

L'évolution des relations État/organismes communautaires ne peut faire l'économie des transformations de la forme de l'administration publique québécoise impulsée par différents courants managériaux, lesquels ont influencé les rapports entre ces acteurs. D'une administration publique traditionnelle, bureaucratisée, offrant des programmes universels, propres à l'État-providence, le Québec est passé, dans les années 1990, à une forme d'administration publique impulsée par les principes de la nouvelle gestion publique (NGP), modifiant en profondeur les façons de faire, tant dans l'administration gouvernementale, dans les relations de l'État avec la société civile que dans l'intervention sociale individuelle et collective (Bourque, 2008 ; Fortier, 2010 ; Osborne et Gaebler, 1992 ; Pelchat, 2010).

Postulant l'obsolescence de l'État providentialiste, ces nouvelles pratiques de management cherchent à transformer le secteur public en y insufflant un esprit d'entrepreneurship afin de favoriser la créativité, la flexibilité, la concurrence et la performance. (Jetté et Goyette, 2010, p. 26)

Cependant, compte tenu des résultats mitigés de la gouvernance à partir des principes de la NGP, l'évolution récente de la recherche nous amène à penser au possible épuisement du modèle gestion issu de la NGP et de son dépassement par une approche novatrice misant sur la gouvernance en réseau et la délibération publique, la Nouvelle valeur publique (NVP) (Lévesque, 2012 ; Stoker, 2006). Cette nouvelle approche propose des façons de faire qui sous certains aspects recoupe les stratégies,

approches et pratiques développées dans le modèle québécois de développement social.

Pour être bien comprise, donc, la question de l'insertion et de l'employabilité apparue à la faveur de la crise de l'État providence doit, dans un premier temps, être contextualisée et analysée à travers les mutations contemporaines de l'État. Selon Castel (1999, 2009), une des conséquences principales de la transformation de la société salariale fordiste a été la transformation de l'État social. Le modèle de régulation fordiste n'ayant pu être instauré qu'en lien avec le développement de l'État social, le passage à la société postfordiste entraîne conséquemment des transformations du mode de fonctionnement de l'État social. Ces transformations, différentes d'une société à l'autre, ne peuvent faire l'objet d'une seule et même analyse. Le modèle social développé au Québec diffère du modèle canadien et des modèles européens qui diffèrent également entre eux (Lefèvre, Boismenu et Dufour, 2011 ; Ulysse et Lesemann, 2004 ; Vultur et Mercure, 2011).

Dans le cas du Québec, on ne peut à proprement parler d'un passage à un modèle résolument néolibéral. Il y a certes des politiques néolibérales qui sont implantées, en ce qui a trait à la fiscalité notamment (baisse d'impôts aux entreprises et aux particuliers notamment), ou à certaines coupures dans des programmes sociaux (logement social, aide sociale, etc.). Mais, en même temps, l'État implante des politiques sociales progressistes (Centres de la petite enfance et places à contribution réduite, généralisation de l'expérimentation des Carrefours jeunesse-emploi (Assogba, 2000), Régime québécois d'assurance parentale, etc.). De plus, certaines tentatives gouvernementales se heurtent à une solide opposition qui l'oblige à retraiter : à titre d'exemple, la tentative du gouvernement québécois d'augmenter massivement les frais de scolarité universitaire à partir de l'automne 2012 qui s'est butée à une contestation étudiante massive qui a dépassé les rangs des étudiants pour rejoindre d'autres acteurs de la société civile. En ce qui concerne les politiques de

main-d'œuvre, le Québec a cependant emboité le pas à bon nombre d'États occidentaux dans certaines de ses modalités d'action.

Engagé, comme les autres sociétés, dans des politiques d'activation de la main-d'œuvre, le Québec n'a pas assorti ces nouveaux programmes sociaux de beaucoup de moyens financiers, ce qui limite grandement la portée des réformes entreprises. Moins interventionniste que le Danemark ou la France, le Québec se démarque néanmoins du cas britannique et des modèles dits libéraux, parce qu'on y retrouve depuis plus de dix ans des acteurs sociaux (syndicats et groupes communautaires) qui tentent de forcer la main du gouvernement dans ce champ de la lutte à la pauvreté et qui proposent des solutions originales pour prendre soin des plus démunis de la société. (Lefèvre, Boismenu et Dufour, 2011, p. 195)

L'État social est sous pression. La mondialisation des échanges et la libre-circulation des marchandises et des capitaux restreignent l'autonomie des États nationaux qui s'effrite et se fragilise. La pression est grande et c'est souvent au prix de luttes que peuvent se maintenir certains acquis sociaux. C'est la remise en question du mode de fonctionnement de l'État social : le modèle de l'État social des Trente glorieuses développe des modes de régulations générales, qui s'appliquent à tous. Dans la société post Trente glorieuses caractérisée par la montée de l'individualisme et l'hétérogénéité des situations individuelles, la diversité des trajectoires personnelles et des situations locales ne permettent plus un mode de régulation général : l'État doit développer une plus grande flexibilité (Castel, 1999, 2009).

On assiste au développement d'un État qui tend vers la décentralisation, ce qui peut être un élément positif, pourvu que l'État ne se dessaisisse pas de ses responsabilités ou encore que les milieux aient les ressources pour assumer ces responsabilités. Les politiques publiques d'insertion se déploient ainsi sur une base territoriale. Les acteurs locaux se voient confier la responsabilité de porter les projets. Dans le cas du Québec notamment, on assiste au passage d'un État providentialiste hiérarchique centralisateur, à un État partenaire, ou État stratège. « Sans être un acteur comme les

autres, l'État stratège refuse de décider, d'entreprendre et d'agir tout seul.» (Lesemann, 2001 ; Vaillancourt *et al.*, 2007, p. 14)

Ce passage ne se fait pas sans heurts ou sans ambiguïtés chez les acteurs sociaux. Comme le rapporte Jetté (2008) dans son étude sur l'histoire du mouvement communautaire du secteur de la santé et des services sociaux, les principes d'autonomie, d'initiative, de décentralisation, de territorialisation et de proximité des services accompagnant les reconfigurations du système sociosanitaire sont portés tant par les tenants d'un État solidaire que d'un État néolibéral.

Au-delà des accusations de détournements de sens ou de dilution des revendications originales qui ne manquent pas de surgir à l'égard d'une réforme concoctée par l'acteur politique, il n'en demeure pas moins que l'influence des mouvements sociaux et des milieux communautaires a été indéniable dans ce virage pris par le système sociosanitaire. Qui plus est, cette régionalisation dans le domaine sociosanitaire était le prélude de toute une série de transformations du modèle québécois de développement social qui allait connaître une nouvelle étape de son évolution au cours des années 1990 et 2000 avec les territoires comme nouvelle base d'intervention de plusieurs politiques publiques (soutien aux communautés, lutte contre la pauvreté, etc.). Un nouveau débat allait donc s'ouvrir avec cette transformation du modèle de développement social, car les nouveaux principes sollicités ont été revendiqués tant par les tenants d'une reformulation solidaire de l'État providence que par ceux d'une stratégie néolibérale. Cette ambiguïté participe au phénomène de désarroi de la critique des milieux progressistes qui envisagent difficilement de partager avec les courants politiques de droite certains principes de renouvellement du modèle de développement social. Or, l'autonomie, l'initiative, la décentralisation, la territorialisation et la proximité des services sont des créneaux partagés par des acteurs provenant tant de la droite que de la gauche du spectre politique. Là où apparaissent des distinctions fondamentales, c'est dans les objectifs visés par ces nouveaux principes et dans leurs modalités de mise en œuvre. Car paradoxalement, ces principes peuvent servir aussi bien un projet de démantèlement de l'État-providence qu'un projet de redéfinition de ce même État-providence dans une optique plus solidaire. (Jetté, 2008, pp. 344,345)

Dans le secteur de l'insertion et de l'employabilité, il ne s'agit plus simplement d'indemniser, mais d'intervenir avec les individus eux-mêmes, pour relancer leurs capacités et les rendre responsables de la conduite de leur vie. La responsabilisation, comme la décentralisation de l'État, peuvent être en soi des éléments positifs. Le danger se situe dans les dérives possibles : transférer à l'individu lui-même une responsabilité exagérée et transférer aux communautés des responsabilités qu'elles n'ont pas les moyens de prendre entièrement parce qu'elles ne contrôlent pas les leviers d'action qui dépassent souvent le niveau régional ; l'emploi notamment qui relève de politiques publiques centrales.

Dans tous ces changements, est introduite également la logique de la contrepartie ou de l'aide au conditionnel (Dufour, Boismenu et Noël, 2003). S'il est normal d'exiger un certain engagement de la part des prestataires, ériger cette idée en norme sociale opposable à tous est-elle possible et souhaitable ? Un des dangers est de culpabiliser ou de faire crouler sous le poids d'objectifs trop difficiles à atteindre tous ceux qui ne peuvent assumer ces responsabilités. Et nombreux sont ceux qui, pour de multiples raisons, ne peuvent atteindre ces standards de responsabilité à cause de déficits de « capital social », au sens bourdieusien du terme.

L'État social est pris dans une double tension. D'une part, le fonctionnement bureaucratique généralisé est de plus en plus inadapté à une société d'individus. Il doit redéployer ses modes d'intervention pour les rapprocher des besoins des usagers. Il doit également impliquer les bénéficiaires afin de les responsabiliser et de favoriser leur participation. Le danger est de voir l'État, sous la pression des tenants de l'approche néolibérale, se départir de ses responsabilités. Pour Castel, face aux transformations de l'État social, il faut toujours se poser une question centrale : est-ce qu'on assiste à un déplacement ou à un dessaisissement de l'intervention de l'État ?

Nous avons ici esquissé les grandes lignes des transformations qui ont eu lieu à la suite du passage au mode de régulation postfordiste et de quelques conséquences de

ces changements, notamment, des effets sur l'individualisation et la responsabilisation des personnes et des communautés quant à leur situation.

Ces changements de l'État social sont notamment opérés, au Canada et au Québec, à partir du milieu des années 1980, grâce à un puissant discours néolibéral qui a été utilisé afin de soutenir les transformations des politiques sociales, notamment dans le domaine de l'employabilité et de l'insertion. Compte tenu de l'importance occupée au Québec par les organismes communautaires d'insertion et d'employabilité, particulièrement les Carrefours jeunesse-emploi qui sont les principaux partenaires de l'État dans l'application du programme *Jeunes en action*, il est opportun d'étudier ce discours afin d'être capable d'identifier le niveau de pénétration des idées néolibérales dans le contenu des programmes.

### 1.3.2 Le discours de légitimation des transformations des politiques sociales en matière d'employabilité

Dans cette section nous pencherons plus particulièrement sur le discours de légitimation émanant de l'État fédéral, lequel discours a structuré et influencé le développement de l'État social canadien et québécois, à travers l'évolution des deux périodes récentes (État providence, État néolibéral). Nous garderons à l'esprit les tensions constantes dans les rapports entre l'État fédéral et l'État québécois, particulièrement en ce qui a trait aux politiques sociales, lesquelles ont mené au développement d'un modèle québécois de développement social original et distinct du modèle canadien et de celui des autres provinces canadiennes (Lefèvre, Boismenu et Dufour, 2011 ; Vaillancourt et Pelletier, 1988).

L'analyse se porte sur les transformations significatives de la légitimation, passant d'un discours providentialiste à un discours néolibéral, principalement dans le domaine de l'employabilité qui nous intéresse ici. Nous tenterons de montrer comment cette nouvelle logique de régulation sociale entraîne un déplacement de la

représentation des rapports sociaux entre l'État et les individus et des relations de l'individu à la société. De la responsabilité sociale collective caractérisant la période des Trente glorieuses, nous passons à la responsabilité individuelle.

Le passage de l'État-providence à sa remise en question dans les années 1980 a été ponctué d'évènements politiques et économiques d'envergure. L'époque des Trente glorieuses s'est terminée avec l'essoufflement du mode de régulation fordiste. L'échec référendaire de 1980, suivi rapidement en 1982 par une crise économique et la crise politique canadienne résultant du rapatriement unilatéral de la constitution, la crise des finances publiques qui s'en est suivi au Canada avec l'augmentation vertigineuse de la dette publique, la remise en question de l'État-providence en Occident et l'élection de politiciens néolibéraux en Angleterre avec Margaret Thatcher et de Ronald Reagan aux États-Unis dans les années 1980, ont fortement ébranlé le socle des mesures sociales qui avaient accompagné le modèle de régulation fordiste.

Les notions centrales de l'État-providence, le risque social, le droit au soutien et l'égalité des chances sont mis à mal. Ces notions sont réinterprétées par le discours néolibéral, en faisant abstraction de l'éthique de solidarité, qui est au fondement de l'État-providence. Désormais, nous assistons à un retour de l'éthique de la responsabilité et de l'autonomie.

Le premier ministre canadien crée en 1982 une Commission royale d'enquête afin de repenser le rôle de l'État au Canada, la *Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, mieux connue sous le nom de Commission McDonald qui remet son rapport en 1985. Ce sont les conservateurs de Brian Mulroney qui vont mettre en application ses recommandations qui sont essentiellement d'orientations néolibérales : déréglementation, privatisation, lutte au déficit, libre-échange, baisse des impôts (des entreprises particulièrement) et

remplacements par les taxes à la consommation et les crédits d'impôt, compression dans le programme d'assurance-chômage et les transferts aux provinces.

Les libéraux reviennent au pouvoir en 1993 et poursuivent dans la même voie avec des politiques néolibérales, s'inspirant du livre vert du ministre Lloyd Axworthy *La Sécurité sociale dans le Canada de demain document de travail* (1994). La lutte au déficit, la diminution importante des transferts aux provinces, diminution et parfois retrait complet de certaines initiatives sociales, par exemple le logement social. Les mesures envisagées prévoient des coupures importantes au programme d'assurance-chômage, le gel des transferts aux provinces en matière d'éducation postsecondaire et d'aide sociale.

Le sens des nouvelles orientations de la régulation sociale telles que les formule en termes concrets le document Axworthy ne soulève plus guère de doute. Ces nouvelles propositions représentent une attaque contre les acquis du providentialisme et il est sans doute vrai de dire schématiquement que, dans ses effets concrets, elles consistent à reporter sur l'individu des responsabilités qu'avait assumées jusque-là l'État-providence. (Beauchemin, Bourque et Duchastel, 2005, p. 21)

Les deux documents ne font pas mention de la notion de « risque social », laquelle était fondamentale dans le discours de l'État providence. Le risque est ainsi « ré-individualisé ».

On tend à redéfinir le chômage à l'image d'un risque contre lequel chaque individu devrait chercher à se prémunir en faisant appel à divers moyens, telle la formation continue par exemple. En ce sens, la définition même de l'assurance-chômage est infléchie et se rapproche de la conception du chômage comme risque couru par l'individu. (Beauchemin, Bourque et Duchastel, 2005, p. 25)

On ne peut cependant pas parler du retrait de l'État fédéral dans le domaine précis de l'employabilité, mais d'une transformation de son action, d'une redéfinition de son type de soutien.

Le point de départ de la réforme consiste à élaborer le meilleur ensemble possible de services et de mécanismes de soutien, c'est-à-dire *un tremplin qui aidera véritablement les personnes* sans emploi à retrouver un travail. (...) Pour tirer le meilleur parti d'un monde en rapide mutation, il faut s'assurer que *les personnes possèdent les outils nécessaires pour s'adapter au changement.* (...) [Il faut] soutenir le revenu des personnes démunies, tout *en favorisant* chez elles le *développement de l'autonomie*, de la confiance en soi et de *l'initiative*, et s'attaquer à la pauvreté chez les enfants. (Axworthy, 1994, pp. 26, 31, 85)

On voit ici clairement se développer une approche de responsabilisation individuelle des personnes envers leur situation. De la solidarité sociale mise de l'avant dans le cadre de l'État-providence, nous passons vers une société qui tend à se délester de sa responsabilité sur la situation de chacun compte tenu des risques sociaux et des conditions socioéconomiques sur lesquelles chacun n'a pas de prise individuellement. Le livre vert du ministre Axworthy fait notamment référence à la formation continue pour pallier à la nouvelle réalité du marché travail.

Compte tenu du poids économique du gouvernement fédéral dans le développement économique et de son intervention en développement de l'employabilité et la multitude de programmes gérés par son ministère du Développement des ressources humaines Canada (DRHC), l'influence des orientations et du discours de responsabilisation individuelle a eu une résonance au Québec, qui a presque calqué ses réformes de l'aide sociale sur le discours fédéral.

Cette situation conduit au développement des entreprises d'employabilité et d'insertion sociale (Dumais *et al.*, 2009 ; Goyette *et al.*, 2006 ; René *et al.*, 2001 ; René et Conseil québécois de développement social, 2000). Finalement, au Québec, conséquence directe des changements de perspectives annoncées par le gouvernement fédéral, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité publiait un livre vert intitulé *Parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi* (1996), qui a annoncé une réforme de l'aide sociale qui allait directement dans le sens du nouveau discours axé sur la responsabilisation individuelle.

Une des mesures annoncées dans le livre vert stipule que :

(...) toute personne inscrite à l'aide à l'emploi, à l'exception de celles qui ont des contraintes temporaires à l'emploi, aura l'obligation et la responsabilité d'entreprendre une démarche active d'intégration sociale ou professionnelle. (Québec. Ministère de la sécurité du revenu, 1996)

Les réformes subséquentes ont retiré les mesures obligatoires, mais les mesures d'aide sont toujours individualisées et axées vers la responsabilisation individuelle. Le plus récent programme québécois en matière d'insertion chez les jeunes a d'ailleurs comme objectif « d'amener les jeunes à développer leur autonomie sur le plan personnel, social et professionnel et les accompagner dans leur intégration et leur maintien en emploi (...)» Le plan d'action individualisé du jeune vise à « identifier les difficultés vécues par le jeune et les obstacles à son cheminement vers l'emploi repérés, les moyens envisagés pour les régler ainsi que les objectifs visés en terme développement de son autonomie et de son employabilité.» (*Jeunes en action*, 2007, p. 2)

## CHAPITRE II

### CADRE THÉORIQUE

Dans ce deuxième chapitre, nous présentons notre cadre théorique qui servira à étudier et analyser la création, la mise en place et le suivi du programme *Jeunes en action*. Le cadre théorique à partir duquel seront analysées la construction, la mise en place, en avril 2007, et l'évolution du programme *Jeunes en action*, s'appuie sur des travaux de chercheurs du Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS), et principalement les travaux d'Yves Vaillancourt, de Christian Jetté et de Philippe Leclerc sur la question du développement de l'État stratège et du modèle québécois de développement social ainsi que sur l'apport de l'économie sociale dans la coconstruction et la coproduction des politiques publiques.

Nous aborderons, dans un premier temps, la question de l'État stratège et en étudierons le cas dans une perspective québécoise. Nous présenterons ensuite le concept central de notre étude, à savoir le concept de coconstruction, que nous distinguerons de la coproduction des services, qui font appel à des réalités différentes et qui sont souvent confondues.

#### 2.1 L'État stratège : perspective théorique

Le concept d'État stratège retenu et développé par Vaillancourt et Leclerc (2007) présente la particularité d'être ouvert à la participation citoyenne et de dépasser « les cadres d'analyse binaire qui prédominent dans les écrits sur les politiques publiques. » (Vaillancourt *et al.*, 2007, p. 1) Le concept d'État stratège inclut, en plus de l'État et du secteur privé, un troisième acteur :

(...) l'idée de l'État stratège nous intéresse dans la mesure où il est possible de la baliser théoriquement et de l'utiliser pratiquement en déployant *une*

*problématique tripolaire*. Cette dernière s'intéresse à des configurations de politiques publiques dans lesquelles les acteurs de la société civile, en général, et, plus particulièrement, du tiers secteur et de l'économie sociale, partagent des espaces et du pouvoir avec les acteurs du secteur public et du secteur privé à but lucratif pour inventer et appliquer des politiques novatrices et démocratiques. (Ibid.2007, p. 1)

L'État stratège qui s'incarne dans la réalité québécoise dépasse le concept théorique développé dans la littérature tant francophone qu'anglophone. Il dépasse également le « mode d'emploi quasi marchand du concept d'État stratège. » (Ibid.2007, p. 2) Étudiant l'État stratège dans le cas de l'appareil d'État français à partir d'un article de Philippe Bezes (2005), les auteurs notent que les réformes françaises ont été inspirées de la Nouvelle gestion publique en séparant les fonctions stratégiques des fonctions opérationnelles.

En somme, l'État stratège établit une distinction nette entre les *fonctions stratégiques de pilotage (steering)* des politiques publiques et les *fonctions opérationnelles de mise en œuvre (rowing)* de ces dernières. L'État stratège s'applique à conserver les fonctions stratégiques (direction, coordination, régulation, partage des ressources, contrôle, évaluation) et laisse la mise en œuvre des politiques publiques à d'autres acteurs (du secteur public, du secteur privé à but lucratif, du tiers secteur). Cette mise en œuvre peut donner lieu à divers scénarios, certains faisant appel à de la simple exécution de politiques publiques, d'autres, à des prises en charge par des organismes publics locaux qui ont une certaine autonomie. (Vaillancourt *et al.*, 2007, p. 4)

Cet État stratège traditionnel utilise trois grands types de scénarios afin de réaliser ses objectifs : la déconcentration, la décentralisation et la privatisation. De plus, la littérature française laisse peu de place au tiers secteur et à la participation citoyenne et démocratique dans l'élaboration des politiques publiques. Selon Vaillancourt (2007, p.5), deux éléments principaux pourraient expliquer la difficulté pour l'État de devenir stratège : « il se laisse absorber par les fonctions opérationnelles » et il « est stratège sans être partenaire de la société civile. » Selon différentes configurations, l'État peut être stratège, mais les groupes de la société civile sont instrumentalisés. Il

n'y a pas à proprement parler de partenariat ou encore l'État est partenaire avec des organisations du secteur privé au détriment de la société civile.

Quant au développement d'un « État solidaire partenaire de la société civile », Vaillancourt (2007, p. 6) identifie trois facteurs qui font obstacle à son émergence. Le premier élément a trait au contexte international de l'après État-providence et la montée du néolibéralisme, période durant laquelle le concept d'État stratège est apparu, qui a souvent résulté en un désengagement de l'État et le recours aux acteurs de l'économie de marché pour combler ce retrait. Le deuxième élément à considérer a été l'application des théories de la Nouvelle gestion publique qui se sont répandues dans la plupart des pays industrialisés. Le problème principal de la NGP, c'est qu'elle « voit les réformes de l'État et des politiques publiques en s'inspirant uniquement des façons de faire de l'économie de marché, c'est-à-dire en privilégiant une régulation marchande qui valorise uniquement la compétition, la lucrativité et les économies d'échelle ». Le troisième élément s'applique particulièrement au contexte québécois, à savoir que le modèle québécois de développement social fait cavalier seul en Amérique du Nord en direction du modèle d'un État stratège partenaire de la société civile.

Les travaux de recherche de Bernard Enjolras (2006) cernent les formes émergentes de gouvernance démocratique dans le domaine des politiques publiques. Elles mettent en cause les acteurs étatiques, du marché et du tiers secteur (de la société civile). Selon, Enjolras, les politiques publiques étudiées, issues des nouvelles formes de gouvernance, le sont tant au moment de leur élaboration (construction) que de leur mise en place (production). Enjolras critique la NGP et l'État néolibéral compte tenu de leur logique économique et instrumentale. La critique de la NGP, ayant succédé à l'État providence bureaucratique, ne vise pas à un retour en arrière, puisque ce dernier ne laissait pas plus de place au partenariat avec les organisations de la société civile. Enjolras introduit le concept de gouvernance en y ajoutant l'idée d'interactivité dans

les relations entre l'État, le marché et la société civile. Ces relations se font également dans les deux sens. Dans le nouveau régime de gouvernance, la puissance publique recourt davantage au dialogue, au débat et à la délibération.

(...) même si l'idée de gouvernance souligne un rôle actif de la puissance publique, elle met l'accent sur le fait que les instruments directifs et de contrôle ne sont plus appropriés dans un contexte constitué d'un réseau d'acteurs. Dans un tel contexte caractérisé par l'interdépendance des acteurs, aucun acteur, pas même la puissance publique n'est à même d'imposer sa volonté aux autres. La négociation, la persuasion et l'incitation remplacent la coercition comme mode d'intervention publique. (2006, p. 150)

L'État joue un rôle d'animateur. Enjolras introduit également une approche à trois pôles, où trois acteurs interviennent dans la définition des politiques publiques. Au lieu de l'approche traditionnelle État/marché, cette approche introduit un troisième acteur; la société civile. La cohabitation de ces trois pôles n'est cependant pas suffisante pour être satisfaisante au niveau de l'analyse. Il faut également étudier le type de gouvernance mis en place, qui peut être de type compétitif ou partenarial.

Tandis que la gouvernance concurrentielle repose sur des mécanismes de marché, la *gouvernance partenariale* met en œuvre des mécanismes de régulation de type politique (négociation, délibération) (...). C'est le régime de gouvernance partenariale qui correspond à ce que les auteurs qui se font l'avocat de la « nouvelle gouvernance » ont en tête lorsqu'ils affirment que le rôle de la puissance publique qu'implique l'idée de gouvernance n'est pas celui d'une autorité hiérarchique commandant et contrôlant, mais celui d'un facilitateur qui exerce un leadership et qui collabore comme partenaire au sein d'un réseau d'acteurs. (Ibid.2006, p. 167)

Finalement, Enjolras insiste sur l'importance de développer des espaces de médiations, de délibérations et de dialogue.

Vaillancourt (2007) apporte une critique à l'exposé théorique d'Enjolras qui semble faire de l'État un partenaire comme les autres dans le système de gouvernance partenariale. Pour Vaillancourt, malgré l'importance accordée à la délibération et au partenariat entre l'État et les deux autres pôles, celui-ci ne peut et ne doit abdiquer un

certain statut de surplomb : « l'État stratège et partenaire, en dernière instance, demeure au-dessus des autres partenaires. Cependant, il est descendu de son trône et a perdu son autosuffisance. » (2007, p.10)

## 2.2 L'État stratège partenaire de la société civile : le cas québécois

L'expérience québécoise de développement des politiques sociales et des politiques publiques abonde d'exemples où le partenariat entre l'État et la société civile a été présent. Avant les années 1960, le modèle en application au Québec dans le domaine social voit l'État n'intervenir qu'en dernier recours; c'est « l'État supplétif », où la méfiance envers l'État social est caractéristique de la période du libéralisme économique. « L'État supplétif d'avant 1960 est ni stratège ni partenaire de la société civile. Devant les problèmes sociaux, il se croise les bras et laisse faire le marché et la société civile. » (Vaillancourt, 2011) Les années 1960 à 1980, particulièrement au Québec, sont marquées par l'intervention de l'État, centralisé et bureaucratique, « planificateur et opérateur », laissant peu de place au partenariat avec la société civile.

Mais, dans le contexte de la réflexion sur l'État stratège, il faut quand même reconnaître qu'en cherchant à se distancer des défauts de l'État supplétif en interaction avec la société civile, l'État social des années 1960, 1970, et d'une partie des années 1980 a frôlé un autre écueil. Celui de vouloir construire et réaliser tout seul ses politiques publiques sans la contribution de la société civile. Celui de compter uniquement sur ses propres moyens pour définir et mettre en œuvre ses politiques et programmes. (Vaillancourt *et al.*, 2007, p. 16)

À partir des années 1970, nous observons, dans certains secteurs de l'intervention étatique, les prémices d'un partenariat prenant place entre l'État et des acteurs de la société civile, en particulier dans le domaine de la santé et des services sociaux (Jetté, 2008).

À partir des années 1980, à la faveur de la crise, on voit apparaître de la part de l'État le désir de trouver de nouvelles façons de faire, tant dans le domaine social, culturel et économique. À partir de cette période, on assiste au Québec au développement d'un État stratège partenaire de la société civile, qui se décline de diverses façons, selon les changements de gouvernements, les problématiques en cause et les différents acteurs impliqués dans les réformes des politiques publiques.

D'une part, l'État, sans devenir clairement stratège, s'efforce de ne plus agir seul à la manière d'un entrepreneur (...). D'autre part, sans devenir pleinement partenaire, *l'État tend à coconstruire et à coproduire ses politiques publiques en cultivant des liens avec des partenaires non étatiques qui proviennent tantôt du marché du travail, tantôt de la société civile.* (Vaillancourt *et al.*, 2007, p.20)

Ainsi, Vaillancourt identifie cinq exemples de réformes de politiques sociales québécoises impliquant un partenariat, parfois dans des rapports de « coopération conflictuelle » entre l'État et des acteurs de la société civile; la reconnaissance formelle des organismes communautaires du domaine de la santé et des services sociaux, notamment dans la Loi sur la santé et les services sociaux de 1991 ainsi que par l'octroi de financement récurrent dans le cadre du programme de soutien aux organismes communautaires (Jetté, 2008), le développement des Centres de la petite enfance (CPE) en 1997 et des places à contribution réduites, issues des luttes des garderies populaires et communautaires à but non lucratif depuis les années 1970, le développement de politiques et de programmes de logement social, porté par divers acteurs de l'État québécois et de la société civile, en interaction, dont notamment des acteurs étatiques, la Société d'habitation du Québec (SHQ) et les Offices municipaux d'habitation (OMH), ou encore comme représentants de la société civile, les coopératives et OSBL d'habitation, les Groupes de ressources techniques (GRT) ou encore les groupes de pression, les comités de locataires ou le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU). Vaillancourt fait également état des entreprises d'économie sociale dans le domaine du soutien à domicile et de la mise

sur pied par l'État du programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique (PEFSAD), qui malgré le travail des organisations de la société civile et des efforts pour mettre sur pied une offre de service dans un processus de coconstruction avec l'État, risque de se solder par un échec si des correctifs ne sont pas apportés (Jetté *et al.*, 2009).

Finalement, dans le cas qui nous intéresse, le domaine de l'employabilité et de l'insertion au travail des sans-emploi, il ressort que « les interfaces entre l'État et les organismes communautaires sont asymétriques. » (Vaillancourt *et al.*, 2007, p. 23) Le problème de l'autonomie des organismes communautaires demeure entier, d'autant plus que le secteur de l'employabilité relève du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) qui ne possède pas l'historique du ministère de la Santé et des Services sociaux, qui développe ses relations avec les acteurs du tiers secteur depuis les années 1970 (Jetté, 2008). La pratique du partenariat n'y est pas implantée de la même façon et depuis aussi longtemps que dans le secteur de la santé et des services sociaux. Le développement des pratiques de l'État en matière d'aide sociale et de sécurité du revenu, avec la création de bureaux régionaux relevant du ministère, secteur duquel relève l'employabilité et l'insertion, relève plus d'une approche hiérarchique et ministérielle :

(...) cela signifie que ces organismes publics dans les territoires locaux relèvent de la déconcentration plutôt que de la décentralisation. Ils s'apparentent à des outils pour une reddition de comptes vers le haut (l'État central) et non vers le bas (la communauté régionale ou locale). (Vaillancourt *et al.*, 2007, p. 19)

De plus, dans les années 2000, l'Agence Emploi-Québec, sous la responsabilité du MSSS, a été ciblée dans le cadre du Plan de modernisation 2004-2007 du gouvernement du Québec (Secrétariat du Conseil du trésor. Québec. (2004)) et a vu l'approche et les principes de la NGP s'appliquer à son organisation, privilégiant la rationalisation des services et le recours à l'externalisation des services.

Les éléments centraux sont la réduction des effectifs, la réorganisation du travail et le recours aux méthodes alternatives de prestation de services. (...) La recherche de l'efficience doit être comprise dans le contexte de mesures visant la réduction des coûts des services à long terme, tel qu'exprimé par le Plan de modernisation du gouvernement du Québec. Dans le cas des CLE, cela se traduit par l'émergence d'un nouveau modèle d'organisation du travail qui repose sur la flexibilité des ressources humaines et le recours à l'externalisation pour la prestation des services publics par une variété d'organisations privées et communautaires. (Gagné, 2010, p. i)

La question sur la façon dont cette externalisation, ce recours à la sous-traitance s'est faite, faisant passer, de 1998 à 2006, de 300 à 600 (Ibid., 2010, p. 85) les ressources externes avec lesquelles Emploi-Québec transige, incluant les Carrefours jeunesse-emploi est centrale dans notre recherche. Quels types de rapports se sont établis entre l'État et les Carrefours jeunesse-emploi dans le cadre de la création et de la mise en place du programme *Jeunes en action* ? Nous utiliserons à cet effet les critères et catégories de la typologie de Coston ainsi que les travaux de chercheurs québécois portant sur la coconstruction des politiques publiques afin de caractériser et d'analyser ces rapports.

### 2.3 Coproduction et coconstruction : deux concepts centraux

Les concepts de coproduction et de coconstruction doivent être clairement distingués, puisqu'ils renvoient à des réalités différentes. Les travaux de Vaillancourt et Leclerc (Vaillancourt *et al.*, 2008) et de Jetté (Jetté, 2008 ; Jetté, Lévesque et Vaillancourt, 2007 ; Jetté *et al.*, 2009) définissent les spécificités de chacun de ces concepts.

Ces recensions d'écrits nous ont permis, en 2007, d'établir une distinction entre les concepts de coproduction et de coconstruction des politiques publiques, des concepts que nous avons tendance à considérer auparavant comme des synonymes. La distinction que nous faisons plus nettement maintenant nous amènera, dans le texte qui suit, à utiliser le concept de **coproduction** pour faire référence à la participation des acteurs de la société civile et du marché à la mise en œuvre des politiques publiques et à réserver celui de **coconstruction** pour parler de leur participation à la définition ou à

l'élaboration des politiques publiques elles-mêmes. (Vaillancourt *et al.*, 2008, p. 1)

Ainsi, le concept de coproduction réfère à la mise en application des politiques publiques, à leur opérationnalisation et touche donc la dimension organisationnelle. Le concept de coconstruction quant à lui, réfère à un autre moment, antérieur à l'opérationnalisation, soit le moment de leur gestation, et réfère aux travaux menant à la création de la politique publique, à la dimension institutionnelle.

### 2.3.1 Le concept de coproduction

Le concept de coproduction se rapportant notamment à la production de politiques sociales est abordé dans la littérature depuis les années 1960 alors que le concept de coconstruction est très peu utilisé et d'usage beaucoup plus récent dans la littérature, apparaissant au début des années 2000 (Vaillancourt *et al.*, 2008). Il existe dans la littérature, deux façons d'aborder la coproduction des services.

La plus ancienne utilise le concept pour analyser les relations qui s'instaurent dans les organisations de services entre les producteurs et les usagers. La plus récente parle de coproduction pour souligner le partage des responsabilités, sur le plan de l'administration et de la livraison des services, entre des acteurs du secteur public, du secteur privé à but lucratif et du tiers secteur. (Ibid.2008, p. 3)

La coproduction des politiques publiques se réalise donc dans l'organisation et la dispensation des services. Elles peuvent dans certains cas être construites seulement par l'État et être appliquées par un tiers, du secteur privé ou du tiers secteur. Elles peuvent également être coproduites par l'État et un tiers, mais selon les configurations que prennent les relations entre l'État et le producteur de service, il peut être développé des interfaces de délibérations faisant en sorte que cette participation à la réflexion ouvre des espaces démocratiques menant à une certaine

coconstruction de la politique publique ; « nous nous trouvons près de la frontière entre la coproduction des services d'intérêt public et la coconstruction des politiques publiques. » (Ibid.2008, p. 7)

### 2.3.2 Le concept de coconstruction

Dans le cadre de nos travaux, nous nous intéressons plus spécifiquement à la coconstruction d'un programme d'employabilité et d'insertion pour les jeunes éloignés du marché du travail. Quels ont été le niveau de coconstruction, l'espace de délibération et de discussions, la place laissée aux acteurs de la société civile dans la genèse de ce programme ? À l'instar de Vaillancourt :

[n]otre intérêt pour la coconstruction des politiques publiques est lié à une hypothèse suggérant que ces dernières *pourraient s'avérer plus pertinentes et démocratiques si l'État acceptait de ne pas les construire seul.*» (Ibid.,2008, p. 8)

Les organismes communautaires portent notamment des valeurs de participation, de démocratie et de prise en charge et la question de l'autonomie d'action est centrale pour ceux-ci. La notion de coconstruction renvoie donc aux questions de l'autonomie, de la participation et de démocratie prônées par les organismes communautaires et aux tensions séculaires entre l'État et les organismes communautaires à propos de la complémentarité ou non entre les services de l'État et ceux offerts par les organismes communautaires.

La définition retenue du concept de coconstruction fait référence à la participation des acteurs de la société civile et du marché à l'élaboration des politiques publiques. Pour Vaillancourt, le concept de politiques publiques fait référence à l'intervention de l'État et « englobe celui des politiques sociales » et peut comprendre des politiques des secteurs de l'éducation, du transport de l'immigration, de l'habitation, etc., incluant les paliers d'intervention municipale, provinciale que fédérale.

Sans intervention de l'État, il n'y a pas de politiques sociales. Cependant, en misant seulement sur l'intervention de l'État, il est difficile de faire des politiques sociales et publiques pertinentes. C'est ici que la question de la coconstruction des politiques commence à être un élément important de la réflexion. (Ibid.,2008, p. 9)

Afin de compléter l'analyse, nous utiliserons une série de conditions énumérées par Vaillancourt (Ibid.,2008, pp. 11,12), qui permettront de déterminer si, dans l'élaboration de la politique publique ou du programme, il y a eu effectivement ou non coconstruction avec les acteurs de l'économie sociale et à quel degré; parce qu'il n'y a pas toujours coconstruction.

Pour qu'il y ait coconstruction des politiques publiques, il faut que l'État favorise des formes de gouvernance ouvertes qui font place à la participation d'acteurs sociaux qui viennent des secteurs non étatiques, c'est-à-dire du marché et de la société civile. (Ibid.2008, p.11)

Il se peut également qu'il y ait coconstruction, mais sans que l'objectif du respect de l'intérêt général soit maintenu. Il en est ainsi de la coconstruction néolibérale et de la coconstruction corporatiste.

Dans la *coconstruction néolibérale*, à la mode ces années-ci dans plusieurs pays, notamment avec la popularité du courant « managérial » dominant du *New Public Management* (NPM) et la mode des partenariats publics privés (PPP), l'État est vu comme devant construire des politiques publiques en coopérant avec le secteur privé, c'est-à-dire avec les acteurs socioéconomiques dominants de l'économie de marché. (...) Elle incarne une logique d'instrumentalisation marchande, par exemple, par l'intermédiaire de clauses contractuelles liées à la performance ou encore par des modalités de reddition de comptes encastrées dans les ententes de services. Finalement, elle peut aussi s'inscrire dans une logique de « délestage » des responsabilités publiques vers d'autres acteurs, à moindres coûts et avec une garantie fragile de qualité de services.

Dans la *coconstruction corporatiste*, un modèle de coconstruction ayant été à la mode sous des formes plus traditionnelles dans le Québec des années 1940 et 1950 et sous des formes plus modernes dans le Québec des années 1970 et 1980 avec la formule des sommets socioéconomiques sectoriels, on trouve

une forme de coopération entre les acteurs de la société politique, du marché du travail et de la société civile. Cependant, ces relations se déploient selon des modalités qui demeurent associées à une inégalité de représentation. Certains secteurs d'activité socioéconomique et acteurs sont inclus dans le dialogue et la délibération avec l'État, tandis que d'autres en sont exclus. (Ibid.2008, p.12)

Le type de coconstruction qui intéresse Vaillancourt (2008, p. 13) et qui fait l'objet de nos recherches, en est un « qui s'harmonise avec la recherche de l'intérêt général ». Dans cette optique, l'État interagit avec les différents acteurs dans un exercice de proximité, tout en gardant une certaine position de surplomb, se gardant le pouvoir de trancher en dernière instance. La coconstruction est caractérisée, notamment, par les éléments suivants; cette coconstruction est tripolaire, réunissant l'État, le marché et la société civile. Cette coconstruction implique une délibération entre les acteurs de la démocratie représentative et de la démocratie participative, en reconnaissant les apports de chacun. Il est également essentiel que la participation des acteurs de l'économie sociale soit reconnue et qu'ils soient soutenus dans les démarches de coconstruction. Finalement, il est essentiel que les rapports entre l'État et la société civile soient de nature partenariale et que soit évité l'instrumentalisation des acteurs sociaux, car; « lorsque les acteurs de la société civile et de l'économie sociale sont oubliés ou instrumentalisés dans la relation avec l'État, les politiques publiques qui en résultent sont perdantes. » (Ibid.2008, p. 15)

La coconstruction n'est pas donnée d'emblée. Elle nécessite l'établissement d'un certain rapport de force. Ainsi, les conditions de possibilité et de réalisation de la coconstruction entre l'État et la société civile, « ne s'établi[ssent] pas simplement sur la base d'une volonté réciproque des divers acteurs représentés. » (Jetté *et al.*, 2009, p. 15) Certaines conditions doivent être réunies du côté de la société civile afin de favoriser la réussite des efforts menant à la coconstruction de politiques ou de programmes.

Jetté (2008 ; Jetté *et al.*, 2009), a identifié certains éléments, qui nous seront utiles dans l'analyse de nos informations et qui ont favorisé la coconstruction et un rapport partenarial entre l'État et les organisations communautaires :

- la présence d'acteurs sociaux structurés et bien organisés faisant preuve d'un minimum de cohérence organisationnelle ;
- la recherche d'alliances avec d'autres acteurs ayant des intérêts convergents avec ceux de l'économie sociale et notamment être soutenu par un mouvement social fort, notamment l'appui des fonctionnaires et de la classe politique aux milieux communautaires ;
- une capacité d'établir un rapport de force émergent d'une vision claire de leurs conditions de développement ;
- une conscience forte de leurs rôle et traits distinctifs par rapport aux secteurs public et marchand ; que la mission des organismes s'insère dans une problématique socialement reconnue et ;
- de profiter de l'adoption de nouvelles politiques publiques afin de développer un positionnement stratégique et faire progresser la logique communautaire.

À l'aide de ces concepts et de ces conditions de possibilité et de réalisation de la coconstruction de programmes, nous serons en mesure de procéder à l'analyse des données que nous avons recueillies au fil de notre recherche. Le prochain chapitre porte sur la méthodologie utilisée afin de recueillir nos données.

## CHAPITRE III

### LA MÉTHODOLOGIE

La présente recherche se situe dans le champ de la sociologie compréhensive et se propose de procéder à une analyse qualitative des données recueillies sous deux formes : la première consiste en une analyse de la documentation pertinente ; la seconde, sous la forme d'entrevues réalisées d'acteurs gouvernementaux et communautaires impliqués dans le processus à l'étude. Nous présentons par la suite nos instruments de collecte de données.

Notre objectif ultime de recherche est d'identifier à quelle catégorie de rapport se situe la relation entre l'État et les regroupements de CJE, à l'aide des critères identifiés par les recherches québécoises portant sur la coconstruction.

Nous avons également utilisé, dans la construction de nos outils de cueillette de données, les caractéristiques de la typologie de Coston (Coston, 1998 ; Proulx *et al.*, 2005), que nous présentons plus loin dans ce chapitre. Les trois paramètres centraux de la typologie de Coston qui vont nous permettre de bonifier la cueillette de données et l'analyse sont : l'ouverture au pluralisme institutionnel, le formalisme des relations et les rapports de pouvoir. C'est donc notamment à partir de ces paramètres que seront étudiés les rapports entre l'État et les CJE dans l'élaboration du programme *Jeunes en action*.

#### 3.1 Étude de la documentation

Nous nous proposons dans cette première partie de la recherche d'étudier deux corpus documentaires, afin de développer une analyse critique du contexte social et politique ayant présidé à l'établissement de l'objet étudié et de mieux saisir les enjeux, pour les

parties impliquées dans le processus de mise en place du programme *Jeunes en action*.

Dans un premier temps, afin de situer l'objet à l'étude, nous procéderons à un survol du contexte politique ayant présidé à la mise en place de *Jeunes en action* entre 2005 et 2007. Nous devons cependant faire un détour par un autre programme duquel s'est inspiré *Jeunes en action*, à savoir *Solidarité jeunesse* créé initialement en septembre 1999 en étudiant la documentation relative à ces programmes, à savoir le programme *Jeunes en action* (2007-2013) et le programme *Solidarité jeunesse* (1999-2007). Les grandes lignes de ces programmes seront étudiées afin d'en identifier les similarités et différences.

Nous étudierons également certains documents produits par les deux parties ayant un lien avec le programme et ayant été utilisés lors des travaux de création, de mise en place et de suivi du programme *Jeunes en action*; documents de travail, rapports annuels, mémoires et autres positions publics. Ces documents nous permettront notamment d'apporter des éléments de réponses à nos questions de recherche portant sur la façon dont a été conçu le programme, sur les positions défendues par les acteurs, sur les compromis faits ou gains réalisés et sur la contribution respective de chacun.

La documentation des organisations qui sera étudiée couvrira la période s'étalant d'avril 2005 à avril 2007. Cette période correspond au dépôt en avril 2005 par le gouvernement du Québec d'un document de consultation en vue de l'élaboration de la *Stratégie d'action jeunesse* (Québec. Secrétariat à la jeunesse., 2005), jusqu'à la mise en place du programme *Jeunes en action* le 1<sup>er</sup> avril 2007. La *Stratégie d'action jeunesse 2006-2009* déposée en avril 2006 à la suite des consultations publiques (Secrétariat à la jeunesse, 2006) comprenait notamment l'annonce d'une mesure d'aide aux jeunes en difficulté à être élaborée en collaboration avec les CJE. À la

suite de ces travaux, un an plus tard, le 1<sup>er</sup> avril 2007, le programme *Jeunes en action* sera implanté dans les CJE.

L'ensemble de ces données nous permettra d'identifier les phases de développement du programme *Jeunes en action* ainsi que le contexte dans lequel ce programme a été développé. Ce corpus permettra d'identifier des éléments qui nous permettront de caractériser les rapports entre l'État et les CJE. Le corpus documentaire ne pourra cependant à lui seul nous offrir un aperçu complet de la réalité. À cet effet, des entrevues avec des informateurs-clés nous permettront de compléter notre cueillette de données.

### 3.2 Cueillette de données auprès des acteurs impliqués dans le processus

Afin de mener à bien nos travaux et de recueillir les informations nécessaires nous permettant de répondre à nos questions de recherche, nous avons rencontré des acteurs en provenance de deux secteurs ayant pris part directement à la création du programme *Jeunes en action* : des représentants du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et du Réseau des Carrefours jeunesse emploi du Québec. Les personnes qui ont été rencontrées étaient les acteurs principaux ayant pris part à l'élaboration du programme *Jeunes en action*, essentiellement des professionnels : fonctionnaires de l'État, personnel et membres du conseil d'administration du Réseau des Carrefours jeunesse-emploi du Québec (RCJEQ) de l'époque étudiée.

Nous avons contacté un informateur-clé des CJE avec qui nous avons antérieurement été en contact professionnellement et avons amorcé la démarche de recherche et de contact avec les personnes ayant été identifiées par cet informateur comme étant des acteurs-clés dans l'élaboration du programme JEA. D'autres personnes ont été identifiées lors des premières entrevues et les personnes rencontrées nous ont confirmé la liste des principaux acteurs de la démarche. Les contacts ont été réalisés par l'envoi d'un courriel expliquant la démarche de recherche, ainsi que le formulaire

de consentement à la recherche, le questionnaire de recherche (voir en annexe) et les questions d'entrevue (voir en annexe). Des relances par courriel et par téléphone ont été effectuées auprès de quelques personnes afin d'obtenir leur participation à la recherche.

Les principaux intervenants des deux parties qui ont participé directement au processus étaient en nombre plutôt limité, se résumant pour le RCJEQ et le MESS à plus ou moins cinq à six personnes de chaque côté. Onze personnes ont été contactées afin de recueillir les informations nécessaires à la réalisation de cette recherche. Sur ces onze personnes, six ont accepté de nous rencontrer. Plus précisément, nous avons rencontré deux représentants de deux directions différentes du MESS ayant participé au processus qui a mené à la mise en place du programme à l'étude ainsi que quatre représentants du (RCJEQ). Une des personnes contactées au MESS n'avait pas été active dans l'élaboration du programme JEA, mais plutôt du PSJ. Nous ne l'avons donc pas rencontrée. À l'issue de ces six rencontres, nous avons atteint le point de saturation théorique. De façon générale, les informations données par tous les participants des deux secteurs se recoupaient : entre les participants d'un même secteur et également entre les participants des deux secteurs. Nous avons alors cessé de relancer les personnes ne nous ayant pas encore répondu.

Les entrevues se sont déroulées durant les mois de novembre et décembre 2013 et janvier 2014, en règle générale sur les lieux de travail actuels des participants et à une occasion dans un café et à domicile. Les participants avaient tous pris connaissance au moins une semaine à l'avance avant l'entrevue des documents envoyés par courriel, dont le formulaire de consentement à la recherche. Après un bref rappel du contenu du formulaire de consentement, il leur était rappelé que la participation à la recherche était volontaire et qu'ils pouvaient retirer leur consentement à n'importe quel moment du processus.

Les entrevues ont été enregistrées avec l'accord des participants et ont duré entre 50 et 100 minutes. Chaque entrevue a été réécoutée à quelques reprises et fait l'objet d'une retranscription sélective et d'une analyse afin d'identifier les éléments les plus pertinents à l'objet de la recherche. Les informations ont été cadrées dans leur contexte historique et nous avons pu ainsi les replacer dans le contexte officiel de la publication de certains documents gouvernementaux et des CJE et les valider à l'aide des documents nous ayant permis de procéder à l'historique de la création du programme. Ce cadrage a permis de faire apparaître l'action des acteurs et de donner un sens à leur action tout au long du processus ayant mené à la création du programme *Jeunes en action*.

### 3.3 La typologie de Coston

Les critères et les caractéristiques de la typologie de Coston (1998) ont été utilisés dans la construction de nos outils de cueillette et nous serviront également afin de compléter l'analyse de la question de la coconstruction et de répondre à nos questions de recherche.

Cette typologie a notamment été utilisée par plusieurs chercheurs québécois s'intéressant aux relations entre l'État et les organismes du tiers secteur, en raison de l'exhaustivité du modèle, qui couvre un ensemble d'autres typologies, et qui inclut dans ses huit catégories de rapport entre l'État et les organismes du tiers secteur une catégorie qui se rapproche de la coconstruction, sous le vocable de *collaboration*.

Essentiellement, deux éléments distinguent le rapport de type « collaboration » de celui de type « complémentarité » : le degré d'intensité et de formalisme des rapports; et la participation des organismes du tiers secteur à l'élaboration des politiques, beaucoup plus forte ici. Pour le désigner, on parle parfois de « *mutualist strategy* », de « *rationalized welfare pluralism* » ou, plus généralement, de « coproduction ». (Proulx *et al.*, 2005, p.17)

Dans une autre étude, elle a permis de caractériser les relations entre l'État et 52 organismes du tiers secteur québécois à l'aide d'un questionnaire d'auto-évaluation (Proulx et Savard, 2011, 2012).

La typologie de Coston repose sur trois paramètres centraux, à savoir; l'ouverture au pluralisme institutionnel, le formalisme des relations entre l'État et les organismes et les rapports de pouvoirs (Proulx *et al.*, 2005, p.12). D'autres paramètres sont également utilisés, notamment : l'intensité des relations entre les parties et la nature des politiques de l'État à l'égard du secteur d'intervention. Cette typologie des rapports entre l'État et les organismes du tiers secteur a été élaborée à partir d'observation menée à travers le monde et permet de dépasser l'analyse binaire instrumentalisation/partenariat puisqu'elle se décline en huit catégories permettant d'apporter les nuances nécessaires à la diversité des pratiques de collaboration entre l'État et les organismes du tiers secteur. De ces huit catégories, six seraient applicables au cas québécois. Les catégories répression et rivalité étant peu ou pas présentes au Québec, étant donné qu'elles se manifestent par l'interdiction de l'existence d'organismes ou de services ou d'activités d'organismes (Ibid.2005, pp. 12,13).

Les catégories de rapports État/organismes applicables au cas québécois s'échelonnent du type compétition au type collaboration, schématisées dans le tableau suivant.

**Tableau 3.1 Synthèse de la typologie de Coston en fonction de cinq paramètres (Proulx *et al.*, 2005 : 18)**

Types de rapports à l'État	Pluralisme institutionnel	Politique de l'État à l'égard du tiers secteur	Degré d'intensité des rapports	Degré de formalisme des rapports	Rapport de pouvoir
Répression	Résistance	Défavorable	Aucun lien	Formels et informels	Asymétrique Avantage à l'État
Rivalité	Résistance	Défavorable	Aucun lien	Formels et informels	Asymétrique Avantage à l'État
Compétition	Résistance	Défavorable à neutre	Aucun lien	Informels	Asymétrique Avantage à l'État
Contractuel	Ouverture	Variable	Modéré à élevé	Formels	Avantage à l'État
Tiers parti	Ouverture	Variable	Modéré à élevé	Formels	Avantage à l'État
Coopération	Ouverture	Neutre	Peu élevé	Informels	Influence du tiers secteur
Complémentarité	Ouverture	Peu concluante	Modéré à élevé	Plutôt informels	Symétrique Autonomie du tiers secteur
Collaboration	Ouverture	Favorable	Élevé	Formels	Symétrique Autonomie du tiers secteur

Pour chaque type de rapport à l'État, la typologie de Coston énumère une série de caractéristiques qui permettent d'analyser si la relation à l'étude s'inscrit dans tel ou

tel type de rapport. À titre d'exemple, pour le type collaboration, qui correspond dans une certaine mesure à la coconstruction, cette typologie précise notamment que :

(...) le gouvernement partage ses responsabilités et ses opérations avec d'autres acteurs, y compris les entreprises privées et les organismes du tiers secteur », mais dans laquelle chacun des acteurs « conserve son autonomie, ses valeurs et sa mission ». De plus, la coproduction implique une participation des organismes du tiers secteur à l'élaboration des politiques, « au minimum, à une prise en considération de leurs contributions dans le processus d'élaboration des politiques » (Coston, 1998 : 374-375). (Proulx *et al.*, 2005, p. 17)

#### 3.4 Instruments de collecte de données

Trois outils de collecte de données ont été utilisés, tous construits à partir des dimensions de la typologie de Coston : l'ouverture au pluralisme institutionnel, le formalisme et l'intensité des relations et les rapports de pouvoir.

Dans un premier temps, nous avons conçu deux questionnaires d'entrevue d'une douzaine de questions chacun s'adressant spécifiquement soit aux représentants du MESS soit à ceux du RCJEQ.

Deuxièmement, nous avons demandé aux représentants du RCJEQ ayant participé aux entrevues de remplir le « questionnaire visant à identifier les rapports entre un organisme du tiers secteur et un établissement ou un organisme public » de Proulx et Savard (2011), dont nous avons adapté les questions en fonction de nos objectifs et de notre objet de recherche. Ce questionnaire visait à identifier la nature des rapports entre les représentants des Carrefours jeunesse emploi et les représentants du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale dans le cadre de la mise sur pied et de l'implantation le 1<sup>er</sup> avril 2007 du programme *Jeunes en action*. Ce questionnaire a été conçu par des chercheurs (Proulx et Savard, 2011) pour s'adresser « à tout organisme communautaire et, plus largement, à tout organisme du tiers secteur, désireux de mieux connaître la nature de son rapport à un établissement ou à un

organisme public ». Les définitions et les questions du formulaire original ont été selon le cas, soient reprises intégralement, soient revisitées afin de les adapter au contexte de l'étude actuelle.

Le questionnaire visait à permettre aux représentants des CJE d'identifier dans quel type de rapport de pouvoir le RCJEQ s'est situé avec les représentants du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS). La période étudiée portait sur l'année de la construction du programme *Jeunes en action*. Il est inspiré de la typologie développée par Jennifer M. Coston, qui a étudié les rapports entre organismes du tiers secteur et organismes publics (Coston, 1998). Proulx, Bourque et Savard (2005, p. 38) ont adapté la typologie de Coston au contexte québécois et ont identifié six types de rapport possibles entre un organisme du tiers secteur et un établissement ou un organisme public au Québec : le rapport de compétition ; le rapport de sous-traitance ; le rapport de tiers parti ; le rapport de coexistence ; le rapport de complémentarité ; et le rapport de coproduction.

Le questionnaire comportait 28 questions portant sur quatre dimensions des relations inter-organisationnelles, à savoir : l'ouverture au pluralisme institutionnel ; l'intensité des relations ; le formalisme des relations, et la symétrie des rapports de pouvoir. Les questions portaient sur la période s'étalant d'avril 2006, au moment où le gouvernement du Québec a publié la Stratégie d'action jeunesse 2006-2009, jusqu'à la mise en place du programme « *Jeunes en action* » le 1<sup>er</sup> avril 2007.

Ce questionnaire, jumelé aux entrevues, nous permettra de mieux caractériser le type de rapport s'étant établi entre l'État et les représentants du communautaire.

Finalement, nous avons utilisé une grille de collecte de données élaborée par Jean Proulx, Denis Bourque et Sébastien Savard (Proulx *et al.*, 2005) afin d'analyser les données provenant de la documentation et des entrevues. La grille de collecte de données a été établie lors d'une recherche ayant pour but d'étudier les interfaces entre

l'État et les organismes du tiers secteur. Cette grille construite à partir notamment des quatre dimensions de la typologie de Coston, est composée de dix paramètres et permet de situer dans laquelle des six catégories de rapports (compétition, contractuel, tiers parti, coopération, complémentarité, collaboration) se trouve la relation entre l'organisme communautaire et l'État. Il s'agit ici encore de recueillir des informations à partir des paramètres de base de la typologie de Coston et des modifications apportées par Proulx *et al.*; l'ouverture au pluralisme institutionnel, le formalisme et l'intensité des relations et les rapports de pouvoir. Les paramètres de la grille d'analyse utilisée par les chercheurs (voir la grille en annexe) sont :

1. le type d'ouverture de l'État à l'égard du tiers secteur ;
2. l'inscription ou non des activités du secteur dans une politique gouvernementale ;
3. le partage ou non, par les deux acteurs, des objectifs ayant donné lieu à l'interface ;
4. la présence ou non de normes balisant l'interface ;
5. le degré d'intensité et de formalisme des rapports ;
6. les modalités du financement accordé par l'État au secteur ;
7. le degré d'autonomie du tiers secteur: autonomie de mission ;
8. le degré d'autonomie du tiers secteur: autonomie de gestion ;
9. le degré d'institutionnalisation de l'interface ;
10. la coconstruction ou non des buts et des règles du jeu de l'interface (Proulx *et al.*, 2005).

### 3.3 Les questions de recherche

Dans le cadre de cette recherche, nous allons étudier la genèse, la mise en place, en avril 2007, du programme *Jeunes en action* dans les Carrefours jeunesse-emploi québécois ainsi que le suivi de ce programme au fil des années. Ce programme est destiné aux jeunes de 18 à 24 ans éloignés du marché du travail. La genèse du programme *Jeunes en action* doit être étudiée à la lumière du modèle québécois de développement social. Il résulte des pratiques de développement social et de développement communautaire expérimentées pendant plus de 40 ans et doit être

compris comme une longue suite d'action de concertation, d'actions et de pratiques de « coopération conflictuelle » entre l'État québécois et la société civile. Les organismes communautaires œuvrant en insertion et en employabilité ont développé leurs actions et leurs façons de faire dans les sillons tracés par le mouvement communautaire en général et par le mouvement communautaire en santé et services sociaux en particulier. Face à tous ces changements, dans le discours, dans l'intervention, dans la façon dont l'État interagit avec la société civile, face au modèle de développement social québécois, où le partenariat et la concertation sont encouragés et utilisés par l'État, cette recherche tentera de répondre aux questions suivantes.

Dans le cadre du développement du programme d'insertion et d'employabilité *Jeunes en action* mis en place dans les Carrefours jeunesse-emploi du Québec, nous nous demanderons.

- Comment s'est construit le programme *Jeunes en action*, qui en a été l'instigateur et comment s'est réalisée sa conception ?
- Quelles ont été les contributions des différents acteurs ayant participé à la conception et la mise en œuvre de ce programme ?
- Quelles ont été les positions défendues par les acteurs, quels compromis ont été négociés, quels gains ont été réalisés ?
- Quelle a été l'influence des représentants du mouvement communautaire et quelle place a-t-il occupé dans la définition de ce programme ?
- Comment les acteurs impliqués dans les discussions, à savoir les Carrefours jeunesse-emploi, regroupés sous l'égide du Réseau des Carrefours jeunesse du Québec (RCJÉQ) et les représentants de l'État, comprennent, interprètent et évaluent le processus ayant mené à la création de ce programme ?

En étudiant de plus près le programme *Jeunes en action*, nous pourrions poursuivre l'étude du modèle de développement social québécois, à travers la genèse, la mise en place et le suivi de ce programme, afin de comprendre quels types de rapport se sont établis entre l'État et les CJE. Est-ce que des éléments de coconstruction, de

concertation et de participation sont présents et quelle est leur portée ? Plus spécifiquement, nous tenterons de répondre à la question suivante : quel type de rapport s'est établi entre l'État et les représentants communautaires lors de la création du programme *Jeunes en action*, selon les caractéristiques identifiées par Vaillancourt (Vaillancourt *et al.*, 2008) et Jetté (Jetté, 2008) et selon la typologie de Coston ?

En résumé, nous répondrons à la question suivante : le modèle social québécois faisant une place importante au partenariat s'est-il manifesté dans les relations entre l'État et les CJE lors de la création, de la mise en place et du suivi du programme *Jeunes en action* ?

## CHAPITRE IV

### LA CRÉATION DU PROGRAMME JEUNES EN ACTION

Dans ce chapitre, nous présenterons les résultats de notre cueillette de données réalisée à partir de la recherche documentaire ainsi que des entrevues réalisées auprès des représentants du RCJEQ et du MESS. Les deux premières sections porteront sur les étapes de création du programme *Jeunes en action* telles qu'elles se présentent à travers les écrits : la première section porte sur le programme *Solidarité jeunesse*, programme qui a précédé *Jeunes en action* et la deuxième section de ce chapitre porte sur le programme Jeune en action.

Les deux dernières sections du chapitre donnent la parole aux acteurs ayant donné vie au programme, à travers leur interprétation des actions qui se sont posées, qu'ils ont posées et de la dynamique qui s'est développée entre eux durant la période étudiée. Nous verrons le point de vue des acteurs à partir des entrevues réalisées et par la suite, à travers les réponses aux questionnaires qui ont été complétés par les participants.

#### 4.1 Le projet *Solidarité jeunesse* : passage obligé pour saisir la création de « *Jeunes en action* »

Pour bien comprendre la construction du programme « *Jeunes en action* » (JEA), il est nécessaire de se pencher sur la mise sur pied du projet « *Solidarité jeunesse* » (PSJ), laquelle eu lieu au tournant des années 2000. JEA a été bâti sur les fondations du PSJ, tel que le note le MESS en introduction de son guide des mesures et des services d'emplois. La mesure JEA « est issue du Programme *Solidarité jeunesse* et a

été mise en œuvre le 1<sup>er</sup> avril 2007. » (Emploi-Québec, 2012) Le programme JEA s'est ainsi clairement construit sur les acquis et les limites du PSJ.

Cependant, avant d'étudier la création et la mise en place du PSJ et ensuite du JEA, il est important de rappeler les conditions de création et de déploiement des Carrefours jeunesse-emploi. Le contexte particulier entourant le déploiement des CJE au Québec a joué un rôle important dans l'établissement ultérieur de rapports de travail et de pouvoir entre l'État et les représentants des CJE.

#### 4.1.1 Le rôle des députés dans la mise en place des CJE

Les CJE, innovation sociale importante initiée à partir de 1983 par des intervenants sociaux de la région de l'Outaouais en réponse aux besoins générés par la crise économique des années 1980, ont été déployés à partir de 1995 d'une façon originale, sinon unique dans l'histoire du développement du modèle social québécois et des organisations communautaires. Cette façon originale et unique a joué un rôle dans l'établissement de relations partenariales entre l'État et le RCJEQ et dans l'élaboration et la mise en place des programmes PSJ et JEA.

En visite au Carrefour jeunesse emploi de l'Outaouais lors de la campagne électorale de l'automne 1994, le futur premier ministre du Québec, Jacques Parizeau, s'engage à développer le modèle CJE à la grandeur du territoire québécois. À la suite de la victoire électorale du Parti québécois de Jacques Parizeau, le modèle CJE commence à être effectivement déployé dès 1995 sur l'ensemble du territoire québécois (Assogba, 2000). Le déploiement des CJE est piloté, selon les plans du premier ministre, par les députés de l'Assemblée nationale, ce qui aura ultérieurement une incidence positive insoupçonnée tant sur le financement des CJE que sur la mise en place des programmes PSJ et JEA.

Les députés, peu importe leur allégeance politique, sont invités à initier des partenariats auprès des intervenants jeunesse des territoires à partir desquels les CJE

seront mis sur pied. L'implication des députés fait en sorte qu'ils s'identifient à leur CJE et qu'ils le défendent, notamment localement, mais également au caucus des députés, et ce, indépendamment de leur allégeance politique.

#### 4.1.2 Le programme *Solidarité jeunesse*

Le programme *Solidarité jeunesse* a été déployé en trois phases : une première phase sous forme de projet-pilote, une seconde phase sous forme de recherche-action et finalement, une troisième phase sous forme de programme normé à proprement parlé.

Entre septembre 1999 et août 2000, le PSJ a d'abord été expérimenté comme un projet-pilote auprès d'une dizaine de CJE dans différentes régions du Québec. Il s'adresse initialement aux jeunes de moins de 21 ans issus de familles de prestataires de la sécurité du revenu et visait à briser le cercle de la dépendance à l'aide sociale. Ce critère de provenance de famille prestataire tombe dès la mise en place de la deuxième phase : celle de la recherche-action.

Dans la deuxième phase, le PSJ est implanté pendant deux ans sous la forme d'une recherche-action. Il fait l'objet d'une évaluation dont le rapport sera adopté par le Comité aviseur de *Solidarité jeunesse* (CASJ) et présenté lors d'un Forum national. Le comité aviseur regroupe plus d'une quinzaine de partenaires, dont le RCJEQ.

Le Comité aviseur de Solidarité jeunesse (CASJ) est un comité à qui le ministre de la Solidarité sociale a confié des mandats particuliers. Il a été mis sur pied en l'an 2000 pour la durée de la recherche-action Solidarité jeunesse. Pendant deux ans, les travaux du Comité sont venus alimenter la réflexion du Ministère en ce qui concerne les jeunes en difficulté. Rappelons que le CASJ, soutenu par une permanence, réunissait des représentants des milieux communautaires, public, syndical et privé. Tout au long de la recherche-action, son mandat a notamment consisté à exercer une vigilance à l'égard du projet Solidarité jeunesse, à préserver la mobilisation des acteurs sur les plans national, régional et local et à collaborer à l'évaluation du projet (...). Le Forum sur la recherche-action Solidarité jeunesse, qui s'est tenu les 23 et 24 octobre 2002 au Château Mont Sainte-Anne, est venu clore le volet

expérimental de Solidarité jeunesse. (Québec. Comité aviseur de Solidarité jeunesse *et al.*, 2003, p.5)

Pendant la durée de la recherche-action, les travaux entourant l'expérimentation de *Solidarité jeunesse* visaient à tracer la voie à de nouvelles initiatives en matière de soutien aux jeunes vulnérables :

Solidarité jeunesse a pris la forme d'une vaste recherche-action dont le but était de documenter des initiatives et des façons de faire destinées à alimenter le gouvernement du Québec dans l'élaboration d'une alternative concrète à l'aide de dernier recours pour les jeunes de moins de 25 ans. Rappelons que Solidarité jeunesse est un projet qui visait les jeunes de 18 à 20 ans admissibles à l'assistance-emploi. (Ibid.2003, p.9)

Le PSJ s'appuie sur quatre postulats (Comité aviseur de Solidarité jeunesse *et al.*, 2002) de base, à savoir :

- proposer une solution alternative à l'assistance-emploi ;
- privilégier le volontariat ;
- privilégier une intervention continue et personnalisée auprès des jeunes ;
- arrimer l'offre de service des principaux partenaires.

Le PSJ « visait à offrir un appui à des jeunes, en les accompagnant dans leur cheminement vers l'emploi et en soutenant les changements qu'ils peuvent vouloir réaliser. » (Goyette *et al.*, 2006)

Le recrutement des participants est réalisé par le module Sécurité du revenu du CLE lorsque le jeune se présente pour sa demande d'assistance-emploi. Le projet s'adresse aux jeunes de moins de 21 ans, admissibles à l'assistance-emploi, à risque élevé de chômage de longue durée selon les critères du dispositif de repérage, sans contraintes ou avec contraintes temporaires en raison de la présence d'enfants à charge. Exceptionnellement, des jeunes de moins de 21 ans ayant des contraintes autres qu'un enfant à

charge ou qui sont âgés de 21 à 24 ans pourront être référés à Solidarité jeunesse. (Québec. Comité aviseur de Solidarité jeunesse *et al.*, 2003, p. 28)

Les questions de critères d'admissibilité et de la référence seront d'ailleurs discutées par les parties lors de construction de JEA et seront élargies, à la demande des CJE. La mécanique du projet est simple : « l'agent du centre local d'emploi CLE (...), lors de demandes d'assistance de jeunes, identifie et recrute les participants au projet pilote Solidarité jeunesse à partir d'un dispositif de repérage. » (Goyette *et al.*, 2006)

La mise en place du programme *Solidarité jeunesse* vise à éviter l'entrée des jeunes à l'aide sociale en leur proposant des alternatives. Ils sont sous-scolarisés, n'ont pas d'expérience de travail significative et ont des problèmes psychosociaux.

(...) ces jeunes présentent des déficits importants et des problèmes complexes et multiples : faible estime de soi, faible connaissance de soi, sentiment d'efficacité personnelle souvent peu élevé, problème de santé (consommation de drogues, dépression, santé mentale), abus, violence. On note une faible scolarité (80 % des jeunes interviewés n'ont pas de diplôme secondaire général ou professionnel) et des difficultés d'apprentissage, difficulté à respecter un horaire, forte peur du marché du travail. (Québec. Comité aviseur de Solidarité jeunesse *et al.*, 2003, p.26)

Le jeune qui correspond au profil recherché est référé au CJE<sup>3</sup> qui intervient en deux phases : une première, courte, entre trois et six mois, au cours de laquelle le jeune, avec son intervenant, a comme objectif d'identifier un projet de retour aux études ou d'intégration du marché du travail. Durant cette phase, le jeune participe à des activités individuelles ou de groupes axées notamment sur la connaissance de soi. La deuxième phase, plus longue, permet d'accompagner le jeune dans son projet.

L'intervention de l'organisme auprès du participant comprend notamment les activités suivantes, pour la première phase : orientation, motivation, connaissance de soi, identification du potentiel, des besoins psychosociaux,

---

<sup>3</sup> La plupart des projets Solidarité jeunesse (116 ententes sur 133) tout comme les projets Jeunes en action sont réalisés dans les Carrefours-jeunesse emploi.

aide à la recherche d'emploi ou au retour aux études. (...) La deuxième phase comprend des activités de suivi sur le plan de l'accompagnement, du parrainage et de la motivation, réalisées par l'organisme pour une période d'un an suivant le début de la participation. (Ibid.2003, p. 28)

Le programme *Solidarité jeunesse*, précurseur du programme *Jeunes en action*, s'est déployé au fil des années dans des pratiques empreintes de collaboration et de partenariat entre les principaux acteurs concernés, notamment avec la mise sur pied du Comité aviseur de *Solidarité jeunesse* qui regroupait de multiples partenaires, dont le RCJEQ.

#### 4.1.3 L'importance de la recherche-action dans le développement de l'esprit partenarial

Un autre élément important à considérer dans le développement et la mise en place du PSJ, a été la possibilité d'utiliser la recherche-action à des fins d'expérimentation, ce qui n'aurait pas été possible dans le cadre d'un programme normé. La marge de manœuvre était donc beaucoup plus grande que dans l'application de tout autre programme, ce qui a permis d'innover dans l'intervention, et de faire des essais et des changements selon les besoins, ce qui a été reconnu par le CASJ.

Les autorités du MESS souhaitaient pouvoir éprouver efficacement *Solidarité jeunesse*. Les principaux acteurs visés ont donc fait preuve, dans la mesure du possible, de flexibilité sur le plan administratif. Parallèlement, il y avait une volonté de faire évoluer le projet afin de l'adapter aux besoins des jeunes et aux réalités locales et régionales. À cet effet, rappelons que certains paramètres de *Solidarité jeunesse* ont été modifiés, particulièrement lors de l'an I de l'expérimentation. (Comité aviseur de *Solidarité jeunesse et al.*, 2002, p.20)

Le caractère évolutif du PSJ induit par le caractère innovateur de la recherche-action, le cadre partenarial développé dans les projets locaux ainsi que dans le cadre de la recherche-action, avec la création du CASJ composé de représentants de tous les partenaires impliqués dans le PSJ et finalement la tenue du Forum national sur la

recherche-action *Solidarité jeunesse* qui a regroupé environ 850 personnes, ont imposé un cadre partenarial, qui s'est maintenu par la suite lors de la création de JEA.

Le bilan de la recherche-action *Solidarité jeunesse* adopté par le Comité aviseur de *Solidarité jeunesse* le 31 janvier 2003 renferme les orientations qui ont guidé le MESS dans la consolidation du programme *Solidarité jeunesse* d'avril 2003, notamment à l'aide des commentaires recueillis lors du Forum national d'octobre 2002.

Ajoutons que les commentaires recueillis au Forum sur la recherche-action *Solidarité jeunesse* sont venus confirmer le succès de la démarche. Ils ont également permis de dégager des pistes d'amélioration susceptibles d'être intégrées au projet. C'est dans cet esprit que la ministre d'État à la Solidarité sociale, à la Famille et à l'Enfance, a convié le MESS à élaborer, pour avril 2003, une version consolidée et améliorée du projet *Solidarité jeunesse*. (Ibid.2002, p.8)

Les orientations et demandes du RCJEQ lors de la création de JEA s'y retrouvent déjà en grande partie et traversent le bilan du CASJ, notamment en ce qui a trait au volontariat pour adhérer au programme, à l'autonomie et la flexibilité accordées au CJE quant à la façon d'accueillir le jeune, à la remise du chèque par les CJE et la rapidité du processus de référence (Ibid.2002, p.39).

#### 4.1.4 L'essoufflement du modèle *Solidarité jeunesse*

Le PSJ est né de l'initiative des CJE en lien avec le soutien du ministre de la Solidarité sociale en 1999 et a été soutenu par le MESS compte tenu de la situation du nombre de jeunes prestataires de l'aide sociale à cette période. Cependant, la moyenne mensuelle du nombre de jeunes prestataires de 25 ans et moins sans contrainte au travail à l'aide sociale est passée de 30 129 personnes pour 1999-2000 à 20 043 en 2004-2005. Elle était de 33 822 personnes pour 1998-1999. De plus, ces données ne tiennent pas compte des jeunes prestataires avec contraintes au travail, qui, par exemple, en 1999-2000 étaient au nombre de 23 426 jeunes en moyenne par

mois, ce qui donne une moyenne mensuelle totale de 53 555 jeunes prestataires de 25 ans et moins avec et sans contraintes au travail (Ministère de la solidarité sociale. Direction de la recherche de l'évaluation et de la statistique).

**Tableau 4.1 Moyenne mensuelle du nombre de jeunes prestataires de l'aide sociale aptes au travail par année**

1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2003-2004	2004-2005
33 822	30 129	25 862	22 995	21 654	20 043

(Ministère de la solidarité sociale. Direction de la recherche de l'évaluation et de la statistique, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005)

La clientèle de jeunes à l'aide de dernier recours a diminué de façon importante durant cette période. Compte tenu de l'amélioration de la situation économique, les jeunes les plus aptes à occuper un emploi ont quitté l'aide sociale. Le type de jeunes et leurs besoins ont donc rapidement changé entre 1999 et 2005.

Les jeunes de moins de 25 qui sont demeurés prestataires de l'aide de dernier recours étaient ceux qui étaient le plus éloignés du marché du travail. La clientèle de JEA s'est donc considérablement alourdie entre le début du programme en 1999 et son essoufflement graduel jusqu'à sa remise en question en 2005.

Compte tenu principalement de l'alourdissement de la clientèle, constaté tant par le MESS que par les CJE, ce qui a entraîné une certaine forme d'inadéquation du programme *Solidarité jeunesse* avec les besoins des jeunes, jumelé au changement de régime politique d'avril 2003 qui souvent entraîne le changement des programmes identifiés à l'ancien régime, il devenait clair que *Solidarité jeunesse* serait transformé.

## 4.2 L'élaboration du programme *Jeunes en action*

Trois dates officielles de référence structurent l'élaboration et la mise en place de JEA. Le lancement d'une stratégie de consultation visant à élaborer la nouvelle *Stratégie d'action jeunesse* en mars 2005. Le dévoilement de la *Stratégie d'action jeunesse 2006-2009* en avril 2006 et la mise en place du programme JEA en remplacement de *Solidarité jeunesse* le 1<sup>er</sup> avril 2007.

### 4.2.1 Le document de consultation de la stratégie d'action jeunesse 2006-2009

Dans un premier temps, faisant suite à l'adoption de la *Politique de la jeunesse* de 2001 et du *Plan d'action jeunesse 2002-2005*, le gouvernement du Québec lance, en mars 2005, une consultation visant à élaborer la *Stratégie d'action jeunesse 2005-2008*. L'exercice de consultation visait deux objectifs. Un premier objectif consistait « à valider, auprès des jeunes et des différents acteurs qui travaillent auprès d'eux, les orientations et les choix stratégiques retenus jusqu'ici afin de s'assurer qu'ils correspondent aux préoccupations de la jeunesse. » (Secrétariat à la jeunesse, 2006, p. 7) Le deuxième objectif était « d'alimenter la réflexion en cours sur les moyens à mettre en œuvre pendant les trois prochaines années.» (Ibid.2006, p. 7) Une série de questions ponctuaient le document auxquelles on demandait aux personnes et organismes de répondre.

La quatrième orientation du document de consultation de la *Stratégie d'action jeunesse 2005-2008* vise à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et prévoit deux axes stratégiques, à savoir, « améliorer la préparation des jeunes en vue de leur préparation au marché du travail » et « mieux soutenir l'insertion professionnelle des jeunes qui éprouvent des difficultés particulières à intégrer le marché du travail.»

(Secrétariat à la jeunesse, 2005, pp. 24, 25) L'argumentaire du document souligne qu'un des défis économiques qui attend le Québec est que le nombre d'emplois ira en croissant et qu'ils devront être comblés.

L'un des principaux enjeux des prochaines années résidera dans notre capacité collective à mettre sur pied des mesures visant à augmenter le plus possible le taux d'emploi. Autrement dit, le nombre de personnes au travail devrait être le plus près possible du nombre de personnes aptes à occuper un emploi. (Ibid.2005, p. 23)

Pour l'État, il faut donc faire en sorte que le plus grand nombre possible de personnes aient accès au marché de l'emploi afin de contrer les pressions démographiques qui transformeront le marché du travail. Le marché de l'emploi a besoin de main d'œuvre. « Dans ce contexte, il faut se préoccuper de façon particulière des jeunes de 16 à 24 ans qui sont sous-scolarisés ou sans diplôme.» (Ibid.2005, p.25) Si le marché de l'emploi n'avait pas besoin de travailleurs, qu'arriverait-il de ces jeunes ?

Cette section du document de consultation se conclut par deux questions.

- Quels projets ou actions devraient être implantés afin de mieux préparer les jeunes en vue de leur participation au marché du travail ?
- Quels moyens doivent être déployés pour mieux soutenir l'insertion professionnelle des jeunes qui éprouvent des difficultés particulières à intégrer le marché du travail ?

C'est à l'intérieur de cet axe qu'a été développé JEA.

#### 4.2.2 Le mémoire du RCJEQ

Le mémoire du RCJEQ, *Des projets, des actions ; une ambition : la réussite*, (RCJEQ, 2005a) est déposé en juin 2005. Avant de répondre aux questions posées et de proposer des actions, le mémoire est avant tout une affirmation et une prise de position claire sur ce que sont les CJE et sur ce qu'ils défendent : leur vision, leur positionnement stratégique et politique face à l'État et leurs objectifs et façon d'intervenir avec les jeunes.

Le Secrétariat à la jeunesse a reçu plus de 400 mémoires et, dans un deuxième temps, a tenu 25 jours de consultations à travers toutes les régions du Québec.

D'entrée de jeu, le RCJEQ, dans l'introduction de son mémoire, s'inscrit stratégiquement dans la continuité du discours gouvernemental en posant les paramètres de la question de l'emploi et de l'employabilité en termes individuels. Il y est notamment écrit que :

[m]ême si les prévisions d'Emploi-Québec font état de 640 000 emplois à pourvoir d'ici 2008, il y a fort à parier que des milliers de personnes ne pourront y avoir accès en raison de leur faible taux d'employabilité individuelle.» (RCJEQ, 2005a, p.2)

Les CJE s'engagent dans la poursuite et l'amélioration du programme existant, *Solidarité jeunesse*. Ils connaissent les jeunes et leurs besoins. Leurs priorités demeurent les jeunes. Bien que l'objectif ultime soit l'employabilité, les CJE visent l'amélioration de la santé et du bien-être des jeunes en priorité, comme le mémoire et la pratique le démontrent.

Avant de répondre aux deux questions posées, le mémoire du RCJEQ expose avec force, dans son premier chapitre, l'approche des Carrefours jeunesse-emploi.

L'affirmation claire de la spécificité des CJE, de leur mission, de leurs valeurs pose les jalons des travaux qui suivront avec les représentants de l'État.

En effet, dès notre implantation et par notre propre constitution nous, les carrefours jeunesse emploi, sommes porteurs d'une conception de la communauté qui se veut bienveillante envers ses jeunes adultes et soucieuse de leur offrir les espaces de développement nécessaires à l'atteinte de leur autonomie et à leur saine participation sociale. De plus, nous partageons la conception d'une communauté qui promeut la pleine citoyenneté des personnes qui la composent. (Ibid.2005a, p.7)

L'accent n'est pas mis sur l'emploi, mais sur la citoyenneté. Pour les CJE, la citoyenneté s'articule autour de l'atteinte de l'autonomie personnelle, de l'autonomie sociale et de l'autonomie professionnelle et économique, ce qui dépasse largement la simple question d'occuper un emploi.

Les CJE réaffirment leur mission et leur identité propre, en rappelant notamment que :

[les CJE] sont issus de la volonté et de la concertation des partenaires du milieu et ont pour mission l'amélioration des conditions de vie des jeunes adultes âgés entre 16 et 35 ans en les accompagnant dans leurs démarches d'insertion sociale, professionnelle et économique. (Ibid.2005a, p.7)

Il réaffirme également que les CJE sont des organismes communautaires autonomes issus du milieu et qu'ils sont dirigés par des conseils d'administration autonomes représentatifs des milieux locaux. (Ibid.2005a, p. 9)

Le caractère volontaire de la participation des jeunes est également souligné, les CJE ayant toujours refusé que les jeunes participants à ses programmes y soient contraints pour des raisons financières ou de toutes autres natures.

Quant à la nature de l'intervention, les CJE précisent que l'ensemble de l'intervention est centré et orienté sur les besoins des jeunes adultes et qu'elle est orientée vers une approche globale qui tient compte de l'ensemble des conditions de vie et des besoins.

(Ibid.2005a, p. 10) Le mémoire précise les valeurs véhiculées par les CJE : l'entraide, le volontariat, la solidarité, l'équité, la justice sociale, le respect et la démocratie, ainsi que l'action communautaire pratiquée par ceux-ci, qui repose sur cinq piliers fondamentaux : la démocratie, la citoyenneté active, qui fait référence à la participation pleine et entière du citoyen à la vie en société, l'empowerment, la solidarité et la justice sociale.

Le mémoire présente ensuite les activités réalisées dans les CJE, les différents projets qui y sont soutenus, dont *Solidarité jeunesse*, le *Défi de l'entrepreneuriat jeunesse* qui consiste à sensibiliser les acteurs locaux afin d'assurer le développement d'une culture entrepreneuriale et *Place aux jeunes*, qui vise à lutter contre l'exode des jeunes des régions vers les grands centres et finalement les divers partenariats auxquels ils participent, tant au niveau local, régional que national.

Le chapitre 2 du mémoire présente la proposition du RCJEQ afin de répondre aux questions posées dans le document de consultation. Le RCJEQ propose de mettre en place un grand chantier d'accompagnement des jeunes de 16 à 24 ans, afin de relever le défi démographique.

C'est afin de relever ce défi que le Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec souhaite être un partenaire actif en proposant la mise en place du plus vaste chantier d'accompagnement des jeunes défavorisés de 16 à 24 ans jamais réalisé au Québec. En effet, nous sollicitons le mandat de mettre en place un projet d'accompagnement des jeunes défavorisés sur le plan de l'emploi qui se veut une véritable alternative au recours passif à l'aide sociale d'un bon nombre d'entre eux. Le projet *Mon projet, j'y travaille* (nom temporaire), dont nous exposerons les grandes lignes ici, vise à offrir un maximum de soutien aux jeunes qui en éprouvent le besoin. (Ibid.2005a, p.20)

Le projet proposé vise à remplacer *Solidarité jeunesse* et à bâtir sur les acquis de celui-ci.

Mon projet, j'y travaille (nom temporaire) est une nouvelle initiative à l'image des jeunes, centrée sur leur mise en action, ficelée à l'aide des apprentissages hérités du programme *Solidarité jeunesse*, mais qui trouve son caractère intrinsèque dans une nouvelle forme d'accompagnement et une intervention davantage dirigée vers l'apprentissage par projets. Le bilan positif des différents programmes *Solidarité jeunesse* à travers le Québec permet de constater l'importance de faire perdurer un projet de même nature, mais avec de nouvelles conditions pour parfaire l'intervention et offrir un service qui répond plus adéquatement aux besoins des jeunes adultes. (Ibid.2005a, p.20-21)

La clientèle cible du projet proposé par le RCJEQ vise les jeunes âgés de 16 à 24 ans sans égard au statut (avec ou sans chèque) incluant tous les jeunes adultes demandeurs à l'assistance-emploi. La particularité de cette proposition est que le programme serait ouvert à tous les jeunes, qu'ils soient admissibles à l'assistance-emploi ou non, ce qui est une nouveauté. Cette proposition sera acceptée ultérieurement par le MESS. Certains critères sont également énoncés : avoir quitté le système scolaire; être sans emploi; sans diplôme d'études terminales ou avoir des difficultés d'intégration en emploi; sans formation qualifiante; sans expérience significative; avoir peu de présence sur le marché du travail et être à risque de chômage élevé.

Le RCJEQ met également l'accent sur la souplesse dans l'application du programme proposée : « le modèle proposé se définira par une approche globale d'intervention qui devra être adaptée aux différentes régions du Québec en fonction de la réalité de chacune d'entre elles, tout comme c'était le cas pour *Solidarité jeunesse* (Ibid.2005a, p.28).

À partir de l'expérience de *Solidarité jeunesse*, le RCJEQ propose de poursuivre dans la même veine en maintenant et améliorant quatre conditions afin de parfaire l'intervention et d'offrir un service qui répond plus adéquatement aux besoins des jeunes adultes. Dans un premier temps, la dimension volontaire de l'engagement des jeunes est réaffirmée.

Cet aspect est tout aussi primordial dans *Mon projet, j'y travaille (...)* puisqu'il est directement axé sur la notion de l'empowerment. En effet, le jeune fait lui-même le choix de participer et est donc immédiatement engagé et responsable de son projet de vie. (Ibid.2005a, p.28)

L'intervention personnalisée et continue constitue le second pôle du projet proposé.

Les problématiques des jeunes en difficulté tout comme les réalités régionales sont diverses et un accompagnement personnalisé à chacun permet de prendre en compte l'environnement et le milieu du jeune et de développer une relation de confiance entre lui et son intervenant.» (Ibid.2005a, p.28)

En troisième lieu, comme dans le projet *Solidarité jeunesse*, le RCJEQ propose que la communauté soit mobilisée autour du projet, tant au niveau local, dans des comités locaux, que national, au sein d'un comité aviseur, « afin d'améliorer la continuité de services et de soulever les obstacles rencontrés par les divers acteurs du projet.» (Ibid.2005a, p.29) Finalement, le RCJEQ demande que le nouveau programme offre une souplesse administrative afin de pouvoir facilement apporter les ajustements nécessaires en cours de projet, comme lors de la mise en place de *Solidarité jeunesse*.

Essentiellement, l'initiative proposée tourne autour de la mise en mouvement du jeune en lui permettant de s'approprier un but, par la réalisation d'un projet, afin de lui permettre de développer son autonomie sociale, personnelle et professionnelle. Les intervenants auraient principalement le rôle d'accompagnateur auprès du jeune.

La visée du projet est donc de créer un plateau d'intervention qui se divisera en 6 temps, où par l'entremise de projets et d'expériences concrètes, les participants pourront développer, sur une base volontaire, les compétences requises pour réaliser leur plan d'action personnel en bénéficiant d'un accompagnement dans les différentes étapes de réalisation. (Ibid.2005a, p.31)

Pour ce qui est de la durée de l'intervention, du suivi et de l'accompagnement du jeune, le document synthèse du projet proposé par le RCJEQ prévoit augmenter le temps auparavant dévolu par le programme *Solidarité jeunesse* qui était de 13 semaines suivies d'un accompagnement.

Modulable en fonction des besoins et de la vitesse de croissance et cheminement des jeunes adultes. Moyenne de 26 semaines (six mois) auxquelles s'ajoutent 12 mois de suivi et d'accompagnement personnalisé pour évaluation et réévaluation du plan d'action fait par le participant. (RCJEQ, 2005b, p.3)

Le RCJEQ a déposé son mémoire en juin 2005 dans le cadre de la consultation du gouvernement du Québec ayant pour but de renouveler la Stratégie d'action jeunesse. On retrouve dans ce mémoire l'essentiel de ce qui se retrouvera deux ans plus tard dans le programme JEA.

#### 4.2.3 Dépôt de la stratégie d'action jeunesse

Le gouvernement du Québec dépose en avril 2006, la stratégie d'action jeunesse 2006-2009 (Secrétariat à la jeunesse, 2006), *Pour une jeunesse engagée dans sa réussite*. Huit mesures composent le chapitre *Favoriser l'insertion professionnelle des jeunes*, dont une intitulée : mettre en œuvre un chantier d'accompagnement des 16-24 ans qui connaissent des difficultés particulières. La stratégie précise que « le gouvernement mettra en œuvre un vaste chantier d'accompagnement vers l'autonomie personnelle, sociale et professionnelle à l'intention des 16-24 ans qui risquent de décrocher, qui l'ont fait ou qui sont sans emploi. » (Ibid.2006, p.29) Contrairement à ce qu'avait demandé le RCJEQ, et ce pour des raisons administratives, le chantier d'accompagnement 16-24 ans a été scindé en deux. Une première mesure touchant les 18-24 ans et une seconde pour les 16-17 ans. La clientèle du MESS devant être âgée d'au moins 18 ans, c'est le Secrétariat à la jeunesse qui s'est occupé de la mesure pour les 16-17 ans.

La mesure d'accompagnement des 18-24 telle que libellée dans la stratégie, est devenue, au terme des travaux conjoints MESS-RCJEQ, *Jeunes en action*. Il est de plus expressément précisé dans le texte que cette mesure sera développée en collaboration avec le Réseau des Carrefours jeunesse emploi. Il en est de même pour la mesure visant les 16-17 ans : ce qui est devenu le projet IDÉO 16-17.

Une mesure d'accompagnement à l'intention des 18-24 ans. S'inspirant des expériences réalisées dans le cadre du programme Solidarité jeunesse, le gouvernement du Québec entend mettre en application, dans le cadre de ce chantier, une nouvelle mesure d'accompagnement à l'intention des 18-24 ans et de la développer en collaboration avec le Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec. Cette mesure touchera les jeunes de ce groupe d'âge aptes au travail, mais éloignés du marché de l'emploi et ceux qui reçoivent depuis plusieurs mois des prestations d'assistance-emploi. Une attention particulière sera aussi portée aux jeunes mères monoparentales du même âge qui sont prestataires de l'assistance-emploi. (Ibid.2006, p.29)

Au terme de la présentation de la mesure à développer, la stratégie précise quels organismes auront conjointement la responsabilité de développer cette mesure et quels organismes seront partenaires, ce qui correspond à deux niveaux de pouvoir, deux niveaux de responsabilités et deux niveaux d'engagement quant à la livraison de la mesure. Trois organismes sont nommés coresponsables de la mise sur pied de la mesure pour les 18-24 ans (ainsi que de la mesure pour les 16-17 ans) : le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale; le Secrétariat à la jeunesse et les carrefours jeunesse-emploi (Ibid.2006).

Les Carrefours jeunesse-emploi se voient donc accorder, par la stratégie jeunesse, toute la légitimité nécessaire pour agir et pour revendiquer le rôle de coresponsable de la création et de l'application du futur programme *Jeunes en action*, ce qu'ils feront et ce qui leur sera reconnu.

#### 4.2.4 Le programme *Jeunes en action*

Les paramètres du programme *Jeunes en action* élaborés conjointement par le RCJEQ et le MESS se retrouvent dans le *Guide des mesures et des services d'emplois, Projet de préparation à l'emploi-Volet Jeunes en action* de la Direction des mesures et services aux entreprises et aux partenaires externes (Emploi-Québec, 2012). On y retrouve dans leurs grandes lignes, les demandes du RCJEQ, contenues dans le mémoire présenté lors de la consultation sur la Stratégie d'action jeunesse 2006-2009 : l'ouverture aux jeunes avec ou sans chèques de la sécurité du revenu, la flexibilité, le volontariat, la durée prolongée, les phases d'intervention et d'accompagnement, le type de jeunes visées, etc.

Le préambule du protocole précise que *Jeunes en action* vise à répondre aux besoins des jeunes qui connaissent des difficultés particulières les empêchant d'intégrer le marché du travail à court et moyen terme. Cette mesure s'inscrit dans le cadre de la Stratégie d'action jeunesse 2006-2009 reconduite pour 2009-2014, comme l'un des trois éléments du *Chantier d'accompagnement des 16-24 ans* en vue de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes. Elle est issue du Programme *Solidarité jeunesse* et a été mise en œuvre le 1<sup>er</sup> avril 2007. *Jeunes en action* a été développé en collaboration avec le Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec (RCJEQ) au titre de représentant CJE, partenaires privilégiés désignés dans la *Stratégie d'action jeunesse*.

Tel que rédigé dans le guide, le programme *Jeunes en action* vise à répondre aux besoins des jeunes qui connaissent des difficultés particulières les empêchant d'intégrer le marché du travail à court et moyen terme. L'objectif de la mesure est d'amener les jeunes à développer leur autonomie sur le plan personnel, social et professionnel et de les accompagner dans leur intégration et leur maintien en emploi, ou dans une autre mesure active.

Le guide précise que, basée sur le volontariat, la mesure préconise la mise en œuvre d'une intervention en approche globale visant l'intégration en emploi ou aux études, ou l'accès à une autre mesure active, ou la réalisation d'un projet professionnel lié à l'emploi. Elle est caractérisée par une souplesse qui permet d'adapter la nature, la séquence et la durée des activités selon la problématique, les besoins et la démarche propres à chaque jeune. Elle est structurée selon une approche individuelle avec, parallèlement, le recours à des activités de groupe tout au long de l'intervention.

L'intervention prend la forme de projets réalisés par des organismes jeunesse, principalement les CJE, mais pas exclusivement. Comme demandé par les CJE, la mesure s'adresse aux jeunes de tout statut; âgés de 18 à 24 ans; éloignés du marché du travail et capable d'entreprendre des démarches qui les amèneront à terme à intégrer le marché du travail et capable de respecter l'intensité de la mesure.

Les profils de difficultés des jeunes visés par la mesure sont : des jeunes ayant des caractéristiques personnelles telles : problèmes personnels ; surendettement ; isolement ; problèmes de logement problèmes de santé ; problèmes avec la justice ; criminalité (gang de rue, drogue) ; habitudes de vie déficientes ; problèmes d'attitude et de comportement ; absence de réseau ; méconnaissance des ressources communautaires et institutionnelles ; manque d'orientation, pas de choix scolaire et professionnel ; sans formation qualifiante (sec. V) ; pas d'expérience de travail significative et difficulté à trouver un emploi et le maintenir.

Les jeunes qui sont visés présentent un profil étendu : jeunes issus de familles prestataires de l'aide de dernier recours ; jeunes parents avec enfant(s) à charge ; jeunes immigrants ; jeunes des minorités visibles. Des jeunes qui ont eu un parcours de vie difficile : ils ont rencontré des difficultés avec la justice ; ils ont été en contact avec le système de protection de la jeunesse ; ils ont vécu de l'itinérance ; ils ont eu des rapports conflictuels avec l'école et décrochage ; ils sont issus de familles dysfonctionnelles (tensions, abus sexuels, violence, parents toxicomanes, etc.).

Le portrait général du jeune visé par la mesure : il est inactif, désorienté et désorganisé ; il ne se projette pas dans l'avenir ; il rencontre des difficultés de plusieurs ordres ; il n'a pas les ressources personnelles et la capacité de surmonter ses difficultés seul ou en se référant aux ressources disponibles ; il a besoin de développer son autonomie tant au niveau personnel que social et professionnel ; il démontre une volonté de changement dans sa vie, mais ne sait pas comment s'y prendre.

Le guide précise que comme les jeunes visés par la mesure rencontrent des difficultés d'ordre social, personnel et professionnel, ces projets doivent être réalisés en approche globale, c'est-à-dire une intervention qui permet de travailler au niveau de l'ensemble de ces dimensions de façon intégrée et continue jusqu'à l'atteinte des résultats visés. L'intervention en approche globale était notamment mise de l'avant dans le mémoire du RCJEQ. La particularité des projets *Jeunes en action* réside dans le fait que l'approche est personnalisée et que la participation à des activités est déclenchée par les besoins du jeune au fur et à mesure de l'évolution de sa démarche. Dans ce cadre, l'organisme est le pivot de l'intervention. La base de l'intervention prend la forme d'un *counselling* individuel réalisé par les intervenants *Jeunes en action* de l'organisme et c'est à travers les activités sélectionnées d'un commun accord entre un jeune et son intervenant dans le cadre de son plan d'action que la notion de groupe s'inscrit.

Le guide précise que le programme *Jeunes en action* se déroule essentiellement en deux phases. La première phase porte sur l'acquisition de connaissances, d'habiletés, de compétences, sur les trois plans mentionnés plus haut, ainsi que la solution de problèmes personnels. Elle est caractérisée par l'apprentissage et une certaine notion de direction ou d'objectifs personnels, sociaux et professionnels définis conjointement dans le plan d'action, qui sera élaboré durant cette phase.

L'objectif de cette phase est le jeune développe son autonomie sur le plan personnel, social et professionnel et qu'il commence un accompagnement pour son intégration et son maintien soit dans un emploi, ou dans une autre mesure active.

La deuxième phase, d'accompagnement, prend place lorsque le jeune est en situation de réaliser son objectif ou a la capacité de le faire, mais qu'il a besoin d'être soutenu pour réussir son intégration et son maintien dans son choix professionnel. L'accompagnement doit être intensif et faire l'objet d'activités structurées et planifiées selon les besoins de chaque jeune. Elles peuvent toucher les aspects suivants : encouragement; maintien de la motivation, aide technique, soutien pour affronter les difficultés; soutien pour revoir sa stratégie personnelle, soutien pour évaluer l'impact de ses décisions et de ses actions ; retour sur les acquis en phase d'intervention; finalisation de ces acquis.

Comme demandé par le RCJEQ, la durée de la participation du jeune peut varier selon ses besoins. Il est prévu dans le guide que la durée minimale devrait normalement être de 20 semaines. Compte tenu, d'une part, du profil de difficultés que peut présenter un jeune visé par la mesure et, d'autre part, de la souplesse d'intervention voulue dans *Jeunes en action*, elle pourrait atteindre 52 semaines pour ceux qui requièrent une intervention plus longue.

Il est également prévu, comme demandé par les CJE, que le recrutement puisse être réalisé par le CLE, mais que les CJE puissent dépister des jeunes et puissent les référer au CLE en vue de leur entrée dans le programme.

Le guide prévoit les modalités de financement ainsi que le contenu des protocoles d'ententes qui doivent être signés entre le ministère et les CJE. Il est prévu dans le guide que conformément à la politique ministérielle, le protocole développé pour *Jeunes en action* vient préciser, notamment : l'objet du protocole d'entente, les objectifs, la clientèle visée, les activités et résultats attendus, les obligations

communes, les obligations de l'organisme, les obligations d'Emploi-Québec, le montant de la subvention et les modalités de versement, le suivi du protocole d'entente, les généralités et obligations diverses.

Le guide prévoit également, notamment, la durée des ententes, les modalités de reddition de compte, les dépenses admissibles, les modalités de versement et le suivi du projet.

La rédaction de ce guide, qui répond en grande partie aux demandes du RCJEQ, a été réalisée par les fonctionnaires du MESS, après plusieurs rencontres de travail et a obtenu l'aval du RCJEQ. C'est ce programme qui a fait l'objet d'une formation conjointe par des représentants du MESS et du RCJEQ à tous les CJE avant son implantation le premier avril 2007.

#### 4.3 Le point de vue des acteurs : les entrevues

Après avoir fait l'historique des événements ayant abouti à la création du programme JEA à travers certains documents écrits, nous abordons la phase des rencontres avec les informateurs clés de notre recherche, à savoir la lecture et l'interprétation qu'en ont faites les principaux acteurs impliqués.

Dans cette section, nous verrons notamment toute l'importance qu'ont prise les liens personnel et politique entre les acteurs des Carrefours jeunesse-emploi et les représentants de l'État dans l'établissement et le maintien de relations favorisant un partenariat positif.

##### 4.3.1 Une approche de lobbying politique auprès des députés

Dans un premier temps, tel que rapporté par un représentant des CJE, il faut souligner que, de façon générale, les CJE, dans leurs rapports avec l'État, ont développé une

approche de type lobbying auprès des élus. Les contacts politiques sont nombreux et visent à établir des liens de confiance avec l'appareil politique québécois.

Nous avons vu que dès le déploiement à grande échelle des CJE à partir de 1995, à la suite de l'engagement électoral du premier ministre Parizeau, les communautés sont interpellées par le député de leur circonscription. Il se crée ainsi des liens de proximité entre les CJE et leur député, que les CJE favorisent et développent au fil du temps.

Le RCJEQ développe une stratégie systématique d'approche et de contact avec les députés, peu importe leur allégeance politique. Ainsi, selon cette stratégie, chaque CJE est responsable, dans son territoire, de rencontrer et d'entretenir de bonnes relations avec son député.

Cela explique en partie que lors du changement de régime politique du printemps 2003 avec l'arrivée au pouvoir des libéraux, les difficultés appréhendées par certains ne se sont pas produites. Les CJE étant une organisation fortement associée au Parti québécois, plusieurs ont craint que l'arrivée au pouvoir des libéraux en 2003, annonce une période de difficultés financières ou une stagnation de leur développement, ce qui ne s'est pas produit. Au contraire, le financement des CJE a été considérablement augmenté et il a été pérennisé. Tel que l'ont demandé les CJE, le financement à la mission a été reconnu, laissant une grande marge de manœuvre aux CJE dans l'organisation de leurs services et activités.

(...) et puis c'était la force des Carrefours aussi, même si les Carrefours étaient nés de l'initiative des députés (...), parce qu'il y avait un député qui avait dit « moi, je veux mon Carrefour », donc on est devenu aussi, les députés se sont appropriés les Carrefours : « c'est mon Carrefour ». Même si c'était une initiative péquiste, c'était même Lisette Lapointe [conseillère spéciale et épouse du premier ministre] qui était responsable, les députés libéraux, quand ils les mettaient sur pied disaient : c'est mon Carrefour. (...) On a bien joué, on est devenu les objets des députés à partir de 2003, avant, je ne sais pas si c'était intentionnel, de mailler les députés avec leur

Carrefour, pour que le député s'approprie son Carrefour. Dans un caucus, quand il était temps de discuter des Carrefours, c'était « leur » Carrefour. (Entrevue numéro 3, représentant CJE)

La stratégie de déploiement des CJE par des députés a eu pour conséquence d'assurer une prise en charge et une appropriation des projets d'implantation des CJE par des élus de tous les partis et donc auprès des équipes politiques au pouvoir qui décident notamment des orientations politiques, des programmes et des allocations budgétaires. De plus, les CJE ont par la suite utilisé et bénéficié de ces liens privilégiés pour maintenir de bonnes relations avec leurs députés locaux : « Entre les élections, on travaille avec notre député, on le rencontre, on l'implique. » (Entrevue numéro 3, représentant CJE)

#### 4.3.2 La mise en place du programme *Solidarité jeunesse*

Le programme *Solidarité jeunesse* a précédé Jeune en action. La façon dont il a été créé, implanté et modifié au fil des années va influencer la dynamique qui sera développée lors de la création de Jeune en action.

La principale recherche portant sur le programme *Solidarité jeunesse* (Goyette et al., 2006) a étudié la dynamique partenariale ayant structuré le PSJ, à travers le Comité local de suivi (CLS) mis en place dans le cadre du programme. Le CLS regroupait les CJE, la Sécurité du revenu (SR) et Emploi-Québec (EQ). Selon cette étude, le PSJ serait une idée du ministre de la Solidarité sociale :

Le processus d'émergence du PSJ met en évidence que l'idéation du projet est perçue comme celle d'une personne, le ministre. Dans ce contexte, la période de mobilisation des partenaires est réduite, compte tenu du temps alloué au plan local pour « embarquer » les gens et la conception du projet déjà circonscrite. Dans ce contexte, la période d'émergence ne donne pas lieu à une reproblématisation, dans une perspective intersectorielle, car la problématique est centrée sur des préoccupations du MESS (contrer l'arrivée

passive de l'aide sociale de jeunes), même si l'on accorde une place importante dans le discours aux collaborations avec d'autres secteurs (...).(Ibid.2006, p. 33)

Une des motivations du ministre et du ministère d'intervenir auprès des jeunes tient à la présence d'un grand nombre de jeunes de 25 ans et moins prestataires de l'aide sociale, qu'ils soient aptes ou non au travail. Pour le MESS, le PSJ :

(...) répondait à une situation très particulière, il y avait plus de 50 000 jeunes à l'époque qui était à l'aide sociale (...). Sur le plan social, c'est assez inacceptable, en tout cas, au niveau jeunesse, c'est assez particulier d'avoir ça, moi je pense qu'il fallait qu'il se passe des gestes par rapport à ça. (Entrevue numéro 5, représentant du MESS)

De leur côté, outre leur clientèle de jeunes ayant besoin d'orientation scolaire et professionnelle, les CJE côtoient nombre de jeunes vivant des situations de vie difficiles : pour les intervenants sur le terrain, la situation des jeunes commande des actions. Surtout que les CJE sont de nouvelles organisations qui ne possèdent pas encore toute l'expertise et les ressources afin d'encadrer, parmi leur clientèle, ce type de jeunes qui se présentent dans leurs locaux.

Mis à part le CJE de l'Outaouais qui est en développement depuis le milieu des années 1980, les CJE ont à peine deux ou trois ans d'existence lors de la mise en place des projets-pilotes du PSJ. Les premiers travaux visant la création des CJE sont initiés à partir de 1995 et les premières implantations se font à la fin de 1996 et au début 1997. Les équipes de travail sont donc jeunes et en sont encore à implanter les services de base des CJE. Essentiellement, le mandat des différents CJE porte sur l'accompagnement des jeunes adultes de 16 à 35 ans dans leurs démarches d'insertion sociale et économique, dans leur cheminement vers l'emploi, vers un retour aux études ou dans le démarrage d'une petite entreprise (Assogba, 2000).

Les jeunes qui se présentent dans les CJE affichent des profils variés, mais plusieurs montrent un profil nettement plus lourd que ce que les ressources humaines des

premières années des CJE peuvent assumer. Les premiers intervenants proviennent souvent de la filière des conseillers en orientation, puisque les mandats sont surtout orientés vers l'emploi et l'orientation scolaire. Les CJE nouvellement mis en place ressentent rapidement le besoin de développer une réponse adaptée à ces besoins. Pour un représentant des CJE, c'est à partir des besoins des jeunes que les CJE en sont venus à imaginer un programme qui allait devenir *Solidarité jeunesse*.

« Ça remonte à la création des Carrefours. On entendait : les Carrefours travaillent juste avec les jeunes, la plus belle clientèle, les jeunes les plus faciles, tout ça, nous autres on savait que c'était pas ça, parce que notre seul critère, c'est les 16-35 ans. Ça fait que des jeunes avec des limites cognitives, des jeunes qui avaient des problématiques sociales, on les avait. C'est pour ça qu'on se disait, c'est pas avec notre service de base qu'on est capable de fournir cet accompagnement-là, soutenu, et c'est comme ça qu'on a développé l'idée de faire un projet qui s'appelait (...). Disons qu'on avait un bon lien avec André Boisclair [ministre de la Solidarité sociale] et qu'on lui a dit : il faut qu'on développe quelque chose, plus spécifiquement pour les jeunes qui sont prestataires d'aide sociale, qui sont aussi des jeunes de familles de prestataires, parce que présentement, on peut pas les aider, pis lui a été réceptif. (Entrevue numéro 2, représentant CJE)

Pour ce représentant des CJE, l'idéation première du PSJ serait donc venue des CJE, en contact avec le ministre de la Solidarité sociale : le projet pilote positif réalisé dans les dix premiers CJE de septembre 1999 à août 2000 proviendrait donc des CJE, appuyé par le ministre de la Solidarité sociale.

Les CJE participent déjà au développement du programme et affirment leur position quant à des principes auxquels ils tiennent, dont la participation volontaire des participants aux activités des carrefours.

André Boisclair était pogné aussi avec tout l'aspect coercitif que Madame Harel avait mis et nous on a dit : non, on n'embarque pas là-dedans, nous ce sera toujours volontaire et lui ça venait le coincer. On a eu de grands débats parce qu'il était pogné avec ça. (...) Nous on a travaillé fort pour que ça reste comme ça. (...). (Entrevue numéro 2, représentant CJE)

Pour un autre intervenant des CJE, le ministre de la Solidarité sociale tenait à réaliser des actions concrètes dans son ministère, mais il était limité dans son mandat auprès de la clientèle apte au travail. Le ministère de la Solidarité sociale s'occupait des mesures passives auprès des clientèles inaptes au travail, alors que le ministère de l'Emploi gérait les mesures actives visant le retour à l'emploi ou aux études. Le ministre Boisclair aurait quand même travaillé au développement de la mesure qui devait devenir *Solidarité jeunesse*, mais en partenariat avec le Réseau des CJE.

André [Boisclair] avait une idée lui, mais il pouvait pas la réaliser parce que son ministère avait pas les mesures actives. Il avait les mesures passives : le chèque, pis il voulait créer quelque chose qui était comme un hybride entre l'actif et le passif, qui a été Solidarité. Moi j'ai trouvé l'idée intéressante : j'ai embarqué, et là on a monté *Solidarité jeunesse*, à partir du cabinet, avec l'expertise évidemment du ministère, de certaines personnes clés (...), et la grande expérience de (...) la présidente du Réseau [des Carrefours jeunesse-emploi] à l'époque. (Entrevue numéro 1, représentant CJE)

La question des liens de proximité entre le ministre de l'époque et les représentants des CJE est donc évoquée comme ayant eu une influence sur la mise en place des projets-pilotes en 1999, et subséquemment de la recherche-action de 2000 à 2002. Chaque partie y trouvait son intérêt : pour les CJE, compte tenu des besoins qui se sont manifestés rapidement et auxquels ils ne pouvaient que répondre partiellement étant donné la lourdeur de la clientèle conjuguée à l'insuffisance des ressources et pour le ministère, compte tenu du grand nombre de jeunes qui étaient à l'aide sociale.

Finalement, à la lumière de ces quelques éléments, des entrevues et du bilan de la recherche-action du CASJ, il ressort clairement que le besoin ayant mené à la création du PSJ s'est manifesté tant du côté gouvernemental que du côté du milieu communautaire des CJE.

La période de la recherche-action est également évoquée par les représentants des CJE comme un moment fort du développement de l'intervention et un moment d'innovation important. Contrairement à un programme normé où les balises sont

définies, la flexibilité permise par la recherche-action permet d'innover et cela est source de satisfaction chez les intervenants.

*Solidarité jeunesse* a démarré sous une recherche-action, pour avoir de la souplesse (...): ben oui, c'est vrai, ça se fait pas, mais on est dans une recherche-action, pas de problème, on va le faire. Donc, c'est comme ça qu'on a développé une approche d'intervention. (Entrevue numéro 2, représentant CJE)

La fin de la période de la recherche-action est difficile pour les carrefours. La flexibilité qui permettait aux carrefours de modifier le programme en cours de route et de s'adapter plus rapidement aux besoins des jeunes disparaît en partie et cela est vécu comme une perte, notamment la responsabilité d'émettre le chèque de participation aux jeunes qui était dévolue aux CJE. Alors que la recherche-action était sous la responsabilité du ministère de la Solidarité sociale, le programme *Solidarité jeunesse* passe sous le giron d'Emploi-Québec.

Ça là, ç'a été tellement difficile (...). C'est pas le passage d'un à l'autre, c'est parce qu'on était pu dans la phase qui était la recherche-action. Emploi-Québec ne pouvait pas déléguer le pouvoir à quelqu'un d'émettre des prestations. Oui dans une recherche-action, y'avait ça, mais ça ne pouvait pas durer (...). (Entrevue numéro 5, représentant CJE)

La période de la recherche-action s'est terminée à la suite du forum national *Solidarité jeunesse* d'octobre 2002. Un programme normé, préparé par le ministère à partir des échanges du forum national a été mis en application à partir d'avril 2003. La responsabilité du PSJ est cependant passée sous le giron d'Emploi-Québec alors qu'auparavant il était sous la responsabilité de la Sécurité du revenu, ce qui a entraîné certains changements qui ont été ressentis comme des pertes et ont généré des insatisfactions de la part des CJE. En devenant un programme, le PSJ a perdu une certaine flexibilité qui était permise dans le cadre plus souple d'une recherche expérimentation. De plus la pratique d'Emploi-Québec avec les ressources externes était différente de la Sécurité du revenu et constituait une pratique associée à de la

sous-traitance, ce qui était nouveau pour les CJE : le contrat de service, signé par le CLE local, est la norme entre Emploi-Québec et les ressources externes.

Avec le programme, on est venu paramétrer, et en plus le rapport de partenariat qu'on avait établi avec la sécurité du revenu dans le programme, dans la mesure pilote, qui elle faisait la référence, ça allait bien. Là quand c'était Emploi-Québec, on nous traitait comme une autre ressource externe. On nous a ramené à cette négociation locale, pis les Carrefours étaient pas habitués à ça, on se voyait comme un partenaire égal, on a toujours été comme ça dans la mesure comme telle. Donc, les Carrefours avaient une critique constante. C'était difficile nationalement, parce que de leur dire : vous avez raison. Mais en même temps, y peuvent pas au niveau de l'État, établir un programme sur les mêmes balises que le projet pilote. (...) Y'a quelques enseignements qu'on va pouvoir tirer de ça pis qu'on va garder, mais ça risque de ressembler à ça : un programme normé, où vous aurez pu la possibilité de faire le chèque aux jeunes, où tous les avantages que certains avaient entourés comme étant un avantage certain, disparaissaient. (...) Y'a tout ce resserrement que nous on sent un peu comme une trahison, la mesure ne nous ressemble plus, si c'était pas du financement, on va jeter ça avec l'eau du bain. (...) Pis nous les CJE on a des rencontres nationales, pis *Solidarité jeunesse*, toutes les négos, on retourne devant nos membres, pis on les voit, ils sont déçus, ils trépignent, pis, ils sont pas satisfaits. (Entrevue numéro 1, représentant CJE)

Malgré les insatisfactions des CJE, le PSJ est inscrit dans le Plan d'action jeunesse 2002-2005 comme une mesure devant se poursuivre jusqu'en 2008. Un budget de 45 millions de dollars pour trois ans rendant le programme permanent avait été également prévu lors du budget de 2003. Mais la façon dont s'est déroulée la transition entre la période du projet pilote et de la recherche-action et la consolidation dans le programme en avril 2003 laisse des marques dans les CJE. Cette transformation s'est faite sans réel partenariat entre l'État et les CJE ce qui aura un impact sur la stratégie future des CJE.

#### 4.3.3 La fin de *Solidarité jeunesse*

L'alourdissement de la clientèle de *Solidarité jeunesse* entre le début du programme en 1999 et son essoufflement graduel au milieu des années 2000 a entraîné sa remise

en question en 2005. Cette remise en question a été reconnue et proposée par les trois partenaires principaux : les CJE, le pouvoir politique et l'appareil administratif du MESS.

Pour le ministère, il est clair que la formule ne convient plus.

À l'époque, faut retourner dans ces années-là, moi je dis tout le temps : c'était des beaux clients, si je compare avec les jeunes aujourd'hui, parce le marché du travail va pas mal mieux qu'il allait dans ces années-là, avec un taux de chômage assez élevé. Les clients qu'on aidait avaient toutes sortes de problématiques, mais il y avait aussi la problématique qu'il y avait pas d'emploi. Alors on accompagnait des gens qui normalement, s'il y avait eu de l'emploi, auraient pas eu besoin d'un accompagnement si intense que ça pour pouvoir rejoindre le marché de l'emploi. (...) Bon an mal an, ça fait son chemin, on a de très bons résultats, il y a toute l'évolution de notre marché du travail, qui fait qu'un moment donné, l'emploi s'améliore et on a moins besoin d'une mesure comme *Solidarité*, qui s'adresse à ce type de jeune là. Ce qu'on voyait monter, c'est des jeunes qui ont des difficultés multiples, puis y'ont pas accès à l'emploi parce qu'ils vivent diverses problématiques. (...) Là au ministère on se rend compte de ça, là arrive parallèlement la stratégie jeunesse à travers tout ça, et on se dit, faut qu'on conçoivent une mesure qui va s'adresser à des jeunes beaucoup plus éloignés, avec un accompagnement beaucoup plus éloigné, plus long. (Entrevue numéro 5, représentant MESS)

Du côté des CJE, outre le fait que le programme *Solidarité jeunesse* de 2003 avait suscité des insatisfactions, on sent également que le programme semble s'épuiser et qu'il y aura des changements.

Nous à l'époque, on avait appris par nos contacts politiques, que la mesure, que le programme *Solidarité jeunesse* en était à ces dernières années, on voyait de toute façon, dans les Carrefours, on sentait qu'il y avait une baisse de la référence par Emploi-Québec, on sentait la baisse des contrats. On voyait qu'il y avait une gestion de la décroissance qui se faisait et on savait pas où on s'en allait avec cette histoire-là. Pis un moment donné on a su : on va fermer ça, ça s'en vient, dans les prochaines années. C'est là qu'on s'est dit, on a deux options devant nous. Soit qu'on se mette à contester la fin de la mesure, du programme *Solidarité jeunesse* ou que, on propose autre chose, qu'on devienne proactif là-dedans. (...) Pas attendre que *Solidarité*

*jeunesse* tombe, parce que si on attend qu'il tombe, la nature a horreur du vide, fait qu'ils vont combler le vide par autre chose, pis ça sera pas quelque chose qu'on va vouloir nous autres. Ça fait qu'on a dit, il faut faire autre chose, pis déjà à l'époque on commençait à plancher sur l'idée d'un grand chantier d'accompagnement pour les 16-24 ans. (...) Et c'est là que le Secrétariat à la jeunesse est entré dans le décor (...), sont rentrés parce qu'aussi au niveau politique les gens voulaient que ça se fasse. (Entrevue numéro 3, représentant CJE)

Les CJE se rappellent la transition entre la phase de recherche-action et le programme *Solidarité jeunesse* et ils veulent cette fois être partie prenante de l'élaboration du futur programme. Le RCJEQ prend les devants et propose lors d'une rencontre des directeurs et directrices des CJE d'aller de l'avant avec un nouveau programme de soutien auprès des jeunes.

Un moment donné y'a eu un changement de paradigme où on a dit aux gens [aux directeurs des CJE], (...) on devrait saisir l'occasion, parce qu'on aime pu *Solidarité jeunesse*. On arrive avec ce plan de changement de paradigme (...) Y'a des résistances, mais honnêtement les gens se disent, qu'est-ce qu'on a à perdre, parce qu'honnêtement, cette mesure-là ne nous convient pas (...). On a détruit, le mot serait ça, détruit la mesure *Solidarité jeunesse*, le projet-pilote, avec ce paramétrage. (Entrevue numéro 1, représentant CJE)

Les leçons tirées de l'expérience de *Solidarité jeunesse* vont servir à l'élaboration de *Jeunes en action*.

#### 4.3.4 Prendre les devants : le mémoire du RCJEQ et la Stratégie jeunesse

« Ça vient des carrefours l'idée de *Jeunes en action* (...), ça part des CJE qui ont proposé ça au SAJ [Secrétariat à la jeunesse]. » (Entrevue numéro 1, représentant CJE)

Dès 2003, après la campagne électorale; le RCJEQ reçoit une lettre du premier ministre leur indiquant leur intention de vouloir créer une nouvelle stratégie jeunesse.

« C'était la première fois où il confirmait ça par écrit, pis démontrant à quel point les CJE devaient prendre une place active là-dedans. Ça, on l'a utilisé longtemps comme un passeport après. » (Entrevue numéro 1, représentant CJE)

Un moment donné donc, Stratégie jeunesse, tout ça (...) on a une rencontre, bien avant le document de consultation et on se dit, pourquoi on profiterait pas de la Stratégie d'action jeunesse pour présenter une nouvelle mesure d'accompagnement, un plus, pis comme c'est le Secrétariat à la jeunesse qui va être en charge de la Stratégie pis probablement va récupérer le gros du financement, pourquoi on n'essaierait pas de faire financer ça par le Secrétariat à la jeunesse plutôt que par Emploi-Québec directement. Pis au lieu d'avoir un financement par tête de pipe on aurait un financement global et au niveau de l'intervention on élargirait ça aux 16-24 ans. Pis on essaierait d'aller récupérer un certain nombre de points qu'on avait dans *Solidarité jeunesse* qui étaient positifs et élargir la clientèle à chèque-sans chèque. Nous on a appelé ça le *Chantier d'accompagnement*. (...) Nous on a commencé à négocier ça politiquement. (Entrevue numéro 1, représentant CJE)

Étant informés de la consultation à venir et du renouvellement de la *Stratégie d'action jeunesse*, les représentants du RCJEQ n'ont pas attendu le dépôt du document de consultation en mars 2005 pour entamer leurs travaux.

Là on a commencé à négocier ça politiquement, en disant, voici, nous on a un grand projet pour votre Stratégie. La Stratégie se discute, il va y avoir un comité élargi des groupes les plus influents, le gouvernement veut nous entendre. Nous tout de suite on se met sur la rédaction d'un document : le chantier d'accompagnement, l'offre de services-plus des Carrefours jeunesse-emploi, pour les 16-24 ans (...), dans le fond on récupère, dans une mesure, ce qu'on entend dans l'air politique : lutte au décrochage scolaire, les sans-chèques, qu'est-ce qu'on fait avec ces jeunes sans-chèques là, commencer en amont, dès 16 ans, partenariat avec les Centres jeunesse qui avait déjà commencé à se faire, un appui des Centres d'amitié autochtone. Vous comprenez, on joue une « game » essentiellement politique. Pendant ce temps-là, on rédige un document, qui est notre avis, on a fait un mémoire (...). Le mémoire était en gros ce qu'on souhaitait. C'était avant que la Stratégie soit rédigée. (Entrevue numéro 1, représentant CJE)

Afin de bien faire passer le message, les CJE membres du RCJEQ étant présents dans toutes les régions du Québec, ont participé pleinement à la tournée de consultation menée par le Secrétariat à la jeunesse portant sur le renouvellement de la stratégie jeunesse et ont répété le même message, à partir du même document de référence, aux mêmes personnes du Secrétariat à la jeunesse qui ont sillonné le Québec.

Quand ils ont fait leur tournée régionale, dans chaque région, y'avait X nombres de carrefours, selon la région, qui venaient dire que ce serait important qu'il y ait ça, ça, ça et ça. À chaque fois, on avait des « guidelines », on déposait des mémoires nous-mêmes en régions, et là on reprenait ce qui était écrit. Et là un moment donné, c'était, ok, on a compris le message. Le pauvre responsable des dossiers jeunesse : c'était ok, on l'a compris le message. (Entrevue numéro 3, représentant CJE)

À la publication de la Stratégie jeunesse 2006-2009, le RCJEQ note ses gains et ses pertes quant à ses demandes. Le RCJEQ demandait la mise sur pied d'un Chantier d'accompagnement pour le 16-25 sous l'égide du SAJ, mais la mesure sera scindée. Ils sont coresponsables d'élaborer deux mesures : une pour les 16-17 ans avec le SAJ et une seconde pour les 18-25, avec Emploi-Québec, qui deviendra *Jeunes en action*.

La Stratégie elle-même se rédige, on voit bien tout de suite que Emploi-Québec, de son côté, dit « un instant, on laissera pas partir nos clientèles au SAJ comme ça, y'en est pas question » (...), vite se distingue deux chantiers (...), on voit qu'on va être amené à travailler deux mesures. Regarder, là-dessus, un moment donné, faut en prendre et en laisser. On accepte ça et la Stratégie sort avec ça. On crée *IDEO 16-17* et *Jeunes en action*. (Entrevue numéro 1, représentant CJE)

Mais ils seront parties prenantes à partir du début du développement de la mesure. La Stratégie jeunesse confirme la place des CJE dans toute la mécanique de création et de développement de la mesure.

#### 4.3.5 Travail conjoint MESS/RCJEQ : avril 2006 à mars 2007

À la suite de la publication de la nouvelle Stratégie jeunesse, le travail conjoint débute rapidement entre des représentants du RCJEQ et du MESS.

Les représentants des CJE avaient compris, avec le dépôt de la stratégie jeunesse, qu'ils avaient la légitimité pour défendre leurs positions et le contenu de leur mémoire.

En fait ce qui est arrivé : ok, c'est dans la Stratégie, le gouvernement vous donne le haut du pavé, regarde, qu'est-ce que tu veux qu'on fasse, un moment donné, tout est écrit, tout est « canné », vous avez gagné. Politiquement, vous avez l'appui nécessaire. On va de l'avant. On doit bâtir la mesure maintenant. (Entrevue numéro 1, représentant CJE)

Les travaux sont réalisés en deux temps et portent sur des contenus différents. Les premiers travaux, plus généraux et plus politiques, portent sur les grandes orientations du futur programme, sur les objectifs et sur le cadre financier et se déroulent d'avril à octobre 2006. En seconde partie, à partir de la fin octobre 2006, d'autres représentants du MESS et du RCJEQ, des personnes plus proches de l'intervention, travaillent sur l'élaboration concrète du programme. L'échéancier retenu pour la mise en application du nouveau programme est le 1<sup>er</sup> avril 2007.

Le mémoire du RCJEQ a notamment servi de base de discussion afin de définir les objectifs de JEA et le contenu du programme, avec des documents internes du ministère, ainsi que les résultats de la recherche commandée par le MESS au Conseil québécois de la recherche sociale (Goyette *et al.*, 2006).

De façon générale, les travaux se déroulent à la satisfaction des représentants du RCJEQ.

Une grande majorité des choses demandées ont été acceptées. Quand on parle de souplesse, quand on parle aussi d'intensité d'intervention, de durée. On a quand même la flexibilité, parce que c'est des jeunes qui partent de

loin, on a un mode d'accompagnement qui s'étale dans le temps, le respect du rythme des jeunes, la complicité qu'on voulait avoir avec leur agent, pour qu'on travaille dans le même sens (...) et aussi l'accessibilité de *Jeunes en action*. (Entrevue numéro 1, représentant CJE)

Les CJE sentent que la mesure développée avec Emploi-Québec est bénéfique pour les jeunes, ainsi que pour la qualité et la diversité des services offerts par les carrefours.

On a eu des pertes, mais on peut pas tout gagner, mais je dirais que quand je vois des jeunes passer dans *Jeunes en action*, pis le bout de chemin qu'y font, je pense que ces batailles-là, fallait les faire. Et ce que ça nous a amené aussi *Jeunes en action*, c'est qu'on a diversifié les profils de formation dans nos équipes, travail social, psycho éducation, psycho. Au départ on était plutôt conseiller en emploi, conseiller d'orientation (...) on réalise que c'est gagnant pour la personne. (Entrevue numéro 2, représentant CJE)

Les CJE avaient les appuis politiques, l'appui du Secrétariat à la jeunesse et ils pouvaient s'appuyer fortement sur la Stratégie d'action jeunesse qui les nommait coresponsables du développement de la mesure. Du côté ministériel, il y avait une grande ouverture au partenariat, une expertise en développement de programme et une reconnaissance de l'expertise développée par les CJE dans l'accompagnement des jeunes.

En plus de l'appui politique et de l'appui du Secrétariat à la jeunesse, les CJE peuvent compter sur la collaboration de fonctionnaires de l'État.

Sur le plan de l'intervention, y'a pas grand-chose qui nous a été refusé, sur le plan national. (...) Ma réponse qui explique un tel succès de négos, c'est carrément les intervenants du côté d'Emploi-Québec qui nous ont été d'un grand secours. Ils ont eu une collaboration, un respect de l'expertise. (...) Quand le directeur d'Emploi-Québec associe les bonnes personnes au développement du dossier et qu'il semble, pas nous donner carte blanche, mais avoir un respect de notre expertise, ça va assez bien. Et je pense que les intervenants autour de la table, ces gens-là parlaient la même langue. Et du côté carrefour, on était plus dans la revendication, on était dans le travail de collaboration. (...) En fait, c'était un « trip » d'intervenants, entre eux, y'ont

monté quelque chose, une intervention ensemble. (Entrevue numéro 1, représentant CJE)

La notion de partenariat est présente du côté du ministère et on accepte de partager le pouvoir avec le RCJEQ dans la détermination, tant des objectifs, du financement et des grandes orientations que dans l'élaboration du contenu détaillé du programme à être développé. Pour un représentant du MESS, c'est la culture même du ministère qui est axée sur le partenariat.

Toute notre structure, avec la Commission des partenaires du marché du travail, qui est nationale, avec les pendants dans les régions avec les Conseils régionaux, c'est une structure partenariale. (...) Je ne conçois pas le marché du travail, sans que les partenaires soient là. Déjà, c'est dans notre culture, c'est ancré dans la loi. (Entrevue numéro 5, représentant MESS)

Ce qui est demandé par le RCJEQ va de plus à l'encontre des pratiques habituelles du MESS en termes de fonctionnement de celui-ci avec l'ensemble des nombreuses ressources externes avec lesquelles il collabore habituellement.

Dans le cas des ressources externes, on en a plus de 500 avec qui on travaille. Les contrats sont faits au niveau régional, sauf que dans le cas des carrefours, c'est très différent, parce que les protocoles sont faits centralement. Moi quand je suis arrivé, je m'étais donné comme objectif de les décentraliser, mais j'ai pas réussi. (...) C'est du partenariat, c'est sûr qu'on fait des concessions. (Entrevue numéro 5, représentant MESS)

Pour le MESS, c'est une première. Un programme est élaboré conjointement, à partir des objectifs, de la méthode de financement ainsi que du contenu du programme lui-même, dans ses moindres détails. La gestion des ententes est également négociée par les parties à savoir de quelle instance les CJE devraient répondre : nationale, régionale ou locale. Les CJE voulaient que les ententes soient signées au niveau national. À la fin du processus de discussion, il est entendu que les ententes de chaque CJE seront signées au niveau régional. Le local ne fait qu'administrer ce qui a été discuté et signé plus haut, comme le demandent les CJE.

Là, on a carrément développé ça avec le Réseau. Pour eux autres, le budget était à eux autres. (...) Alors on a conçu ce programme-là ensemble. (...) Personnellement, j'aurais préféré que ça se passe au niveau des régions, qu'on s'entende sur le concept et qu'on fixe ça au niveau des régions. Ça fait qu'il a fallu négocier ça centralement, ça allait loin : ils voulaient pas négocier avec un centre local d'emploi, ils voulaient négocier avec le bureau régional : c'est le partenariat. (Entrevue numéro 5, représentant MESS)

Le mémoire du RCJEQ a notamment été utilisé par les fonctionnaires du ministère dans la deuxième phase des travaux, celle de la rédaction de la mesure, après que les grandes balises aient été négociées. « Le Réseau nous a remis le mémoire, *Mon projet j'y travaille*. Moi, je suis passé à travers et j'ai vu les liens qu'on pouvait faire, où on pouvait avoir un terrain d'entente (Entrevue numéro 4, représentant MESS)». Les motivations des représentants du MESS pour travailler en collaboration avec les partenaires, dans ce cas-ci avec le RCJEQ, visent entre autres l'efficacité et le bon usage de l'argent.

C'est plus ce qu'on souhaitait à Emploi-Québec, qui va quasiment de soi. Quand tu mets des centaines de millions dans les organismes, c'est des centaines de millions qu'on leur donne, t'as intérêt à travailler en collaboration avec eux plutôt que contre : c'est meilleur pour les résultats. (Entrevue numéro 4, représentant MESS)

Les fonctionnaires du MESS ont préparé un premier document de travail à partir duquel les travaux conjoints portant sur l'élaboration du programme ont commencé, à la fin octobre 2006.

Je savais ce que je leur donnais, par rapport à leurs concepts. (...) Ils ont été, je crois, agréablement surpris, puis ça positionné tout de suite : oui on va travailler ensemble et oui ça va aller bien. (Entrevue numéro 4, représentant MESS)

La première rencontre d'octobre porte sur la transformation de la mesure, sur les éléments de contenu de la mesure, le financement, le partenariat, la collaboration des réseaux, les attentes réciproques et l'organisation du travail.

À mon niveau à moi (...), c'était pas une relation de pouvoir, c'était une relation de collaboration, en partant, à partir du moment où j'ai déposé mon document pis qu'on a vu qu'on était enlignés pareil, et qu'on travaillait bien ensemble, qu'on s'obstinait pas dans les rencontres, c'était plaisant. À partir du moment où on a fait ça comme ça, c'était pas une question de pouvoir, c'était une question de collaboration. La question de pouvoir s'est jouée sur l'autre dossier. (Entrevue numéro 4, représentant MESS)

Tout est abordé : les objectifs, la clientèle, le financement, la durée de fréquentation au programme, le suivi, la reddition de compte, etc. Il y a des accrochages, des désaccords, mais qui ne mènent jamais à l'impasse.

Évidemment, ça ne plaisait pas toujours à l'ensemble des membres, parce que ce n'est qu'une question de faire des compromis. Autant, des fois, ils nous cédaient sur quelque chose, et là disaient : vous savez pas combien ça nous coûte cette affaire-là, mais on va vous le donner, mais pour certains membres c'était très peu. (...) Mais il y des moments, c'est sûr, dans les négociations (...), pour moi ce qu'ils nous demandaient, quand tu rentres dans le détail, moi je sais ce que ça va représenter pour les intervenants, pis, là, ça se peut pas, ça se peut pas pour nous, on sera jamais capable de vendre ça aux membres. Il y avait des tensions au comité opérationnel, mais c'était parfait, parce que c'est là que ça doit se passer. (Entrevue numéro 6, représentant CJE)

Au besoin, quand il y a désaccord et que les discussions achoppent, les points en litige remontent aux directions du MESS et du RCJEQ qui se parlent et trouvent un terrain d'entente.

Un intervenant des CJE résume bien la démarche unique qui a eu lieu dans la construction de *Jeunes en action*.

Lorsqu'on s'est assis pour l'écrire la mesure, c'était unique. Le ministère ne faisait jamais ça s'asseoir avec un organisme pour établir, pas les grandes lignes, le détail (...) on a établi des mécanismes pour identifier le coût par place, on est allé loin. Pour eux, c'était beaucoup, beaucoup d'ouverture, pour nous, c'était beaucoup, beaucoup de concessions (...). (Entrevue numéro 6, représentant CJE)

Le travail est bouclé rapidement et une formation est donnée conjointement par les représentants du MESS et du RCJEQ aux CJE avant l'entrée en vigueur du programme le 1<sup>er</sup> avril 2007.

Le 1<sup>er</sup> avril 2007, comme prévu à l'échéancier, JEA est implanté partout au Québec.

#### 4.4 Le point de vue des acteurs : réponses aux questionnaires

La première dimension étudiée porte sur l'ouverture au pluralisme institutionnel étant définie comme étant l'ouverture de l'organisme public à l'existence d'un autre type d'organisation pouvant entretenir des philosophies et des approches d'intervention différentes. Sur une échelle de réponses critériées à cinq niveaux, passant de *pas du tout à très bien*, l'ensemble des réponses des quatre répondants des CJE pointe à une exception près sur plutôt bien, bien et très bien. Les neuf questions de cette première partie portent notamment sur la connaissance de la direction du MESS de la nature des activités et des services de l'organisme (plutôt bien (2 répondants), bien (2 répondants)), sur la connaissance des modes de fonctionnement et d'interventions spécifiques (plutôt bien (3), bien (1)) sur le respect des modes d'intervention spécifiques (peu (1), bien (1), très bien (2)), sur la reconnaissance de l'expertise développée par les CJE dans leur secteur d'activité, (plutôt bien (1), bien (1), très bien (2)), et sur la reconnaissance de la légitimité du RCJEQ par le MESS, à savoir le droit du RCJEQ et des CJE d'offrir des activités et services dans leur secteur d'activité, (plutôt bien (1), très bien (3)). Quant au principal soutien offert par le MESS au RCJEQ, les répondants indiquent que c'est le soutien financier et que ce soutien est assez important (3) et très important (1). De façon générale, l'ouverture au pluralisme institutionnel du MESS envers le RCJEQ et les CJE va d'une ouverture modérée pour un répondant à grande ouverture pour trois répondants.

La deuxième dimension porte sur l'intensité des relations, à savoir le nombre et la fréquence des activités, tant formelles qu'informelles entre les organisations à l'étude.

Pour trois des quatre intervenants du RCJEQ, ceux impliqués dans les discussions avec le MESS, la fréquence des interactions, tant formelles qu'informelles étaient quotidiennes pour un d'entre eux et hebdomadaires pour deux autres. Ces interactions étaient de différentes natures, à savoir ; réunions, appels téléphoniques, communications écrites et discussion informels. Les représentants du RCJEQ évaluent l'intensité des relations avec le MESS de modérée, pour une personne, à grande intensité pour deux autres personnes.

La troisième dimension étudiée porte sur le formalisme des relations, à savoir la présence ou non de structures de concertation, de mécanismes de liaison ou de collaboration, qui peuvent être plus ou moins permanents, etc. Tous les répondants n'ont pas cependant pas répondu à toutes les questions de cette partie, selon qu'ils aient été plus près des comités de travail conjoints RCJEQ-MESS ou plutôt impliqués dans la réflexion et la stratégie du RCJEQ. De façon générale, les répondants ont qualifié les rapports avec le MESS comme étant soient informels ou à moitié formels et informels. Pour ce qui est des mécanismes de liaison entre le RCJEQ et le MESS, il s'agissait d'un ou de quelques comités qui se réunissaient de façon régulière. Les répondants ont indiqué que ces comités se sont réunis de 5 à 7 fois ou plus de huit fois. L'éventail de réponses à cette question cherchait à savoir de quel genre de mécanisme ou d'absence de mécanismes étaient en place : aucun mécanisme, échanges informels, comité de concertation ad hoc, un ou quelques comités de travail ou un comité de concertation permanent qui se réunissait de façon régulière. De façon générale, les répondants ont indiqué que le degré de formalisme des relations durant la phase de mise en place du programme a été élevé.

La quatrième dimension étudiée porte sur la symétrie des rapports de pouvoir entre le MESS et le RCJEQ. Cette symétrie des rapports de pouvoir est définie comme étant la capacité des organismes du tiers secteur et des établissements publics à influencer et à déterminer la nature et l'orientation des services offerts à une population

commune. Cette dernière dimension est importante puisqu'elle nous indique l'évaluation que font les représentants du RCJEQ de leur influence et de leur pouvoir face au MESS dans l'élaboration du programme JEA.

À la question de savoir comment les représentants du RCJEQ évaluent leur propre capacité à influencer les décisions prises dans le cadre de la mise en place de JEA, deux des trois personnes qui ont répondu ont indiqué avoir eu une influence modérée et une autre une forte influence. Quant à la question de savoir quelle était l'influence du MESS dans le cadre de la mise en place du programme, les réponses sont partagées entre faible influence, influence modérée et forte influence. Pour ce qui est de déterminer si les avantages retirés par le RCJEQ dans le cadre de la mise en place du programme JEA sont équivalents aux avantages retirés par le MESS, les avis sont également partagés, entre peu équivalents, plutôt équivalents et équivalents. Pour les représentants du RCJEQ, le MESS les considérait comme un acteur important pour trois répondants et incontournable pour un répondant. Les représentants du RCJEQ estiment également que leur organisation influençait souvent (deux répondants) à très souvent (deux répondants) les travaux avec le MESS. Les répondants du RCJEQ estiment, de moyennement pour un répondant à beaucoup pour trois répondants, qu'eux et le MESS ont partagé une vision commune des buts poursuivis par la mise en place de JEA. Finalement, l'évaluation des représentants du RCJEQ quant au degré de symétrie des rapports de pouvoirs va de faible pour un répondant, à modérée pour un autre, à grande symétrie pour deux répondants.

Que peut-on retirer des réponses à ces questions ? Le questionnaire de Proulx et Savard sert à dégager une tendance, une orientation générale. Il nous permet, en conjuguant ces résultats avec les entrevues réalisées avec les représentants du RCJEQ et du MESS, de proposer des réponses à nos questions de recherche.

Tel qu'indiqué dans le questionnaire original (Proulx et Savard, 2011) :

Il est possible, voire probable, que votre résultat ne corresponde pas parfaitement à un type de rapport donné, c'est-à-dire qu'il ne contienne pas exactement les quatre caractéristiques d'un type de rapport donné. En effet, un type de rapport donné existe rarement à l'état pur. Ainsi, il est probable que vous arriviez à un résultat hybride, c'est-à-dire qui contienne des caractéristiques de plus d'un type de rapport. Il faut donc analyser le résultat sous l'angle d'une **tendance**. Par exemple, si vous arrivez à trois caractéristiques sur quatre d'un type de rapport donné, il y a de bonnes chances que vous soyez dans ce type de rapport. De même, si vous arrivez à deux caractéristiques de deux types de rapports donnés, vous vous situez probablement dans un rapport hybride empruntant à deux types de rapport. Il faut aussi tenir compte du fait qu'il peut arriver que, pour une dimension donnée, seulement un ou deux points feront la différence, ce qui pourrait vous faire basculer dans un type de rapport ou dans un autre.

Nous pouvons dégager une tendance assez importante dans l'interprétation de la dynamique relationnelle développée telle qu'elle est évaluée par les représentants du RCJEQ et ce, dans les quatre dimensions étudiées, quant à un degré élevé de travail en collaboration entre le MESS et le RCJEQ. L'ouverture au pluralisme institutionnel du MESS envers le RCJEQ va d'une ouverture modérée pour un répondant à grande ouverture pour trois répondants. L'intensité des relations entre le RCJEQ et le MESS va de modérée, pour une personne, à grande intensité pour deux autres personnes. Le degré de formalisme des relations entre les deux parties durant la phase de mise en place du programme a été élevé et finalement, l'évaluation des représentants du RCJEQ quant au degré de symétrie des rapports de pouvoirs est variable, allant de faible pour un répondant, à modérée pour un autre, à grande symétrie pour deux répondants.

## CHAPITRE V

### ANALYSE DES RÉSULTATS

Afin de nous permettre d'identifier dans quel type de rapport de pouvoir se sont exercées les relations entre l'État et les CJE dans la mise sur pied du programme *Jeunes en action*, nous allons procéder en quatre temps. Dans un premier temps, nous analyserons les réponses aux questionnaires complétés par les représentants des CJE. Dans un deuxième temps, nous analyserons les résultats obtenus à travers les documents étudiés, les entrevues réalisées et lors de la compilation des questionnaires, à l'aide d'une grille développée par des chercheurs québécois dans le cadre d'une étude similaire portant sur plusieurs secteurs de l'action communautaire. Par la suite, nous aborderons la question à l'aide de notre cadre théorique sur la notion de coconstruction et, finalement, nous analyserons le processus ayant mené à la création de *Jeunes en action* à l'aide d'une série de conditions de réalisation facilitant le partenariat identifiée dans les travaux de Jetté (2005) dans le domaine de la santé et des services sociaux.

#### 5.1 Analyse des questionnaires

Pour chacune des quatre dimensions, on peut évaluer que l'essentiel des réponses données dans le questionnaire par les représentants du RCJEQ nous amène à considérer que le type de rapport qui a constitué les relations entre le RCJEQ et le MESS dans le cadre de la mise en place de JEA a été un rapport de coconstruction. La définition de la coconstruction telle qu'on la retrouve dans le questionnaire précise que :

Essentiellement, deux éléments distinguent le rapport de coconstruction du rapport de complémentarité : le degré d'intensité et de formalisme des rapports; et la participation des organismes du tiers secteur à l'élaboration

des politiques, qui est plus élevé dans le rapport de coconstruction. Dans le rapport de coconstruction, l'établissement ou l'organisme public partage des responsabilités et des opérations avec des organismes du tiers secteur, mais, par opposition à la sous-traitance, ceux-ci conservent leur autonomie, leurs valeurs et leur mission. La coconstruction implique également une participation plus importante des organismes du tiers secteur à l'élaboration des politiques publiques. Les relations entre les deux types d'organisation sont également beaucoup plus formelles et feront souvent l'objet d'une entente écrite liant les deux organisations. (Proulx et Savard, 2011, p.14)

Le tableau synthèse 5.1 distingue et précise les différents types de rapport et leur classification en lien avec les quatre dimensions étudiées. Selon cette classification, nous nous trouvons dans un rapport de coconstruction, notamment par l'intensité et le niveau de formalisation des rapports entre les parties, qui distingue ce rapport du rapport de complémentarité.

**Tableau 5.1 Caractéristiques des six types de rapport  
(Proulx, Bourque & Savard (2005), inspiré de Coston (1998))**

Types de rapport	Ouverture au pluralisme institutionnel	Intensité des relations	Formalisme des relations	Symétrie des rapports de pouvoir
Compétition	Faible	Faible	Faible	Faible
Sous-traitance	Modérée à élevée	Modérée à élevée	Élevé	Faible
Tiers-parti	Modérée à élevée	Modérée à élevée	Élevé	Modérée
Coexistence	Modérée	Faible	Faible	Modérée
Supplémentarité	Élevée	Modérée	Modéré	Modérée
Coconstruction	Élevée	Élevée	Élevé	Élevée

Le type de rapport qui se rapproche le plus du rapport de coconstruction est le rapport de complémentarité, mais dans le cas à l'étude, nos résultats nous amènent clairement à ne pas classer le rapport développé entre le RCJEQ et le MESS dans cette catégorie. Selon la définition retenue par Savard et Proulx (Proulx et Savard, 2011), dans le

rapport de complémentarité, l'État donne des services, mais accepte de soutenir des organismes qui interviennent de façon différente.

Dans le rapport de complémentarité, l'établissement ou l'organisme public met en place des services publics en fonction des préférences moyennes de la population, mais accepte de soutenir en partie les préférences minoritaires prises en charge par les organismes du tiers secteur. Ceux-ci répondent ainsi à une demande laissée vacante par les services publics, et il y a reconnaissance mutuelle du rôle joué par les deux types d'organisation. Contrairement au rapport de tiers parti, dans lequel l'État établit les orientations et les objectifs à atteindre, l'organisme demeure ici libre de définir ses orientations. Les avantages des services autogérés par les organismes du tiers secteur sont ainsi combinés à ceux de l'établissement ou de l'organisme public dans une réponse supplémentaire aux services étatiques. Les organismes du tiers secteur peuvent également être mis à contribution pour l'élaboration des politiques et des programmes publics. (Ibid.2011, p. 14)

L'analyse des réponses des questionnaires complétés par les représentants des CJE nous indique une tendance claire que le type de rapport développé durant la période de création de JEA a été un rapport de coconstruction, tant par l'ouverture du MESS à la réalité des CJE, que de l'intensité et du formalisme des relations que par une relative symétrie des rapports de pouvoir. Relative symétrie puisque aucune organisation, même la mieux organisée et jouissant de la plus grande légitimité possible ne pourra toujours revendiquer qu'une égalité des pouvoirs limités face à un partenaire qui, par nature, demeure et doit demeurer au-dessus de la mêlée, mais sans abuser de cette situation (Vaillancourt *et al.*, 2007).

## 5.2 Analyse du type de rapport de pouvoir selon les caractéristiques de la grille de collecte de données

L'utilisation des dix paramètres de la grille de collecte de données (voir tableau 5.2) utilisée par des chercheurs dans une étude visant à analyser la nature des rapports entre l'État et huit organismes dans différents secteurs d'activités (Proulx *et al.*, 2005) vont nous permettre de faire une observation plus systématique de l'ensemble des

données écrites, des entrevues réalisées et des questionnaires complétés. Ces informations nous permettront de positionner le type de rapport développé par les parties lors de l'élaboration du programme JEA. À l'instar de cette recherche, le tableau nous a servi pour colliger :

(...) pour chacun des secteurs étudiés, des informations en fonction de dix paramètres susceptibles de nous aider dans un second temps à positionner chacun des secteurs sur le continuum de Coston. Ceux-ci ont été identifiés essentiellement à partir d'un certain nombre de variables que nous avons utilisées pour nos fiches signalétiques, ainsi qu'à partir des paramètres utilisés par Coston pour faire sa typologie. Ce tableau permet, d'une part, de prendre connaissance de façon très synthétique des principaux résultats de nos travaux (...). (Proulx *et al.*, 2005, p. 28)

Le RCJEQ exerce ses activités notamment dans le domaine de l'employabilité et ce secteur est fortement institutionnalisé. L'intervention de l'État dans ce domaine est majeure. Emploi-Québec fait affaire avec près de 500 ressources externes et finance divers organismes à travers des programmes normés et qui plus est, a signé *Le protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité* (Emploi-Québec, 2004). Bien que ce protocole ne lie pas les CJE, c'est dans le même esprit que les rapports sont établis entre les CJE et l'État. De plus, la structure nationale et les structures régionales de la Commission des partenaires du marché du travail ont institutionnalisé le partenariat. La Commission des partenaires du marché du travail a été créée en juin 1997 par la Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Cette structure partenariale avait été précédée d'une série d'autres structures faisant également appel à la concertation. Les CJE y sont notamment représentés au niveau national par un membre du conseil d'administration du RCJEQ.

Les activités du CJE, et principalement l'intervention auprès des jeunes qui s'est incarnée, pour les CJE, dans les programmes *Solidarité jeunesse* et subséquemment *Jeunes en action*, sont inscrites dans une politique gouvernementale, à savoir la

Politique de la jeunesse et les Stratégies jeunesse qui se sont succédées. La Stratégie jeunesse 2006-2009 a été particulièrement éloquentes quant à l'inscription à l'intérieur de celle-ci du rôle des CJE dans l'élaboration d'un programme touchant spécifiquement les jeunes en difficulté.

Il ressort clairement des entrevues avec les représentants de l'État et des CJE, que les deux acteurs en présence ont partagé les objectifs visant à créer un programme pour les jeunes en difficulté et que par ce partage, le travail de collaboration a été facilité. Comme le travail a porté sur la création d'un programme avec Emploi-Québec et que *Jeunes en action* est une mesure incluse dans l'attirail des mesures d'employabilité d'Emploi-Québec, il va de soi que le programme en question est un programme normé, bien qu'il laisse une marge de manœuvre importante au CJE dans l'organisation de leurs activités et du suivi auprès des jeunes.

Les entrevues et les questionnaires compilés mettent également en lumière que les rapports entre les parties ont eu un degré d'intensité important durant l'année de création du programme, certains répondants ayant des contacts hebdomadaires avec l'autre partie. Les rapports entre les parties ont également été jugés dans l'ensemble d'un formalisme assez élevé, puisque des rencontres de travail se sont notamment tenues de façon régulière afin d'en arriver à créer le programme.

Le financement des Carrefours jeunesse emploi est accordé par Emploi-Québec sur la base d'un financement à la mission, ce qui n'est pas usuel dans le secteur de l'employabilité, lequel fonctionne plutôt sur le modèle de l'entente de service. Le programme *Jeunes en action* s'ajoute aux services de base des CJE et peut être assimilé au modèle des ententes de services, mais ce financement vient en ajout au financement de base. Les CJE n'ont pas besoin de ce financement pour assurer ses services de base. Ce programme a été négocié sur la base du besoin des jeunes et non pas pour des exigences de survie d'un organisme ou pour combler des besoins de base d'un organisme.

Pour la question de l'autonomie de la mission et des activités, les CJE ont fait montre d'une grande autonomie face à l'État durant la période de gestation et de création du programme *Jeunes en action*. Le mémoire présenté dans le cadre des consultations de la *Stratégie jeunesse 2006-2009* a notamment réaffirmé les positions traditionnelles des CJE en réaffirmant ses orientations, son approche, ses valeurs et ses façons de faire avec la communauté et avec les jeunes. Bien entendu, la façon dont ont été créées les CJE fait en sorte que leur mission première a été fortement influencée par l'État. Cependant, l'ancrage local que se sont donné les CJE, notamment par la présence de conseils d'administration branchés sur leur milieu, a favorisé une certaine réappropriation de la mission par les milieux ainsi que l'adoption des valeurs traditionnellement portées par le milieu communautaire : c'est ce qui s'est retrouvé dans le mémoire qui a préfiguré le programme *Jeunes en action*. Pour ce qui est de l'autonomie de gestion du programme *Jeunes en action*, les CJE doivent signer des contrats avec Emploi-Québec impliquant une reddition de compte. Ces éléments ont cependant été discutés conjointement durant toute la période d'élaboration du programme *Jeunes en action*. Les CJE ont cependant une importante autonomie quant à la gestion des activités du programme avec les jeunes et peuvent établir les activités qu'ils jugent à propos selon les besoins du jeune.

On peut donc en conclure que le type d'ouverture de l'État à l'égard des CJE en est un de régulation, puisque notamment, le degré d'institutionnalisation est élevé, que le programme est normé et que le programme s'inscrit dans le cadre d'une politique gouvernementale. Pour ce qui est du dernier élément touchant la question de la coconstruction du but et de la coconstruction des règles du jeu, c'est-à-dire du programme en lui-même, il est clairement ressorti de la documentation étudiée ainsi que des entrevues, tant auprès des représentants de l'État que du RCJEQ, que le programme *Jeunes en action*, mis en œuvre le 1<sup>er</sup> avril 2007, a été coconstruit. Les CJE ont initié les démarches, ont proposé un sens au programme et les grands objectifs ainsi que les moyens de les atteindre et ils ont ensuite gagné leur

participation au comité qui a élaboré la mesure et ils ont participé pleinement aux travaux et ont atteint la plupart des objectifs qu'ils s'étaient fixés.

Pour résumer ces observations et les analyser en fonction de la grille synthèse de la typologie de Coston (voir tableau 3.1), nous concluons que l'État fait preuve d'ouverture face à l'organisation (RCJEQ) et aux CJE membres, en reconnaissant l'existence de ce type d'organisation et en reconnaissant et respectant l'intervention spécifique réalisée. Le degré d'intensité des relations est élevé durant la période de création du programme et les relations sont plutôt formelles. Le type de programme dont il est question dans cette étude peut être assimilé à de la sous-traitance où le type de rapport entre l'État et l'organisme est de nature contractuelle. Dans les faits, le programme *Jeunes en action* est une entente de service entre l'État et les CJE. Les activités sont normées et le financement provient de l'État. Cependant, il faut pousser l'analyse plus loin en regardant le dernier élément de la grille, à savoir le type de rapport de pouvoir qui s'est établi entre les parties.

Ce n'est pas l'État qui a créé et proposé un programme auquel les CJE ont simplement adhéré, en répondant à un appel de soumission. Le programme a d'abord été proposé par le RCJEQ dans le cadre des consultations de la Stratégie jeunesse. Il a ensuite été inscrit dans la Stratégie jeunesse et les CJE ont été identifiés comme coresponsables du développement de ce programme. Finalement, le programme a été développé, à partir de ses buts jusqu'à l'opérationnalisation, conjointement par les CJE et le MESS. Les CJE ont eu une influence certaine sur les buts et objectifs du programme. Ils ont donc participé pleinement à l'élaboration du programme et l'État leur a reconnu ce droit. Compte tenu du type de rapport de pouvoir qui s'est établi entre les parties, nous ne sommes pas dans un simple rapport contractuel, mais bien dans un rapport de collaboration et de coconstruction.

Tableau 5.2 Grille de collecte de données (Proulx *et al.*, 2005, p.30)

Nom du projet	Type d'ouverture de l'État	Politique ou orientations ministérielles	Buts partagés par les deux acteurs	Présence de normes (régulation)	Degré d'intensité et de formalisme des rapports	Modalités de financement par l'État	Degré d'autonomie dans la mission, les activités offertes	Degré d'autonomie de gestion	Degré d'institutionnalisation	Co-construction 1- Buts 2- Règles du jeu
Réseau des Carrefours jeunesse emploi du Québec	Régulateur	oui	oui	assez normé	intensité forte très formel	Subvention à la mission pour l'organisme Subvention au programme JEA : 100%	moyen	moyen	élevé	1-but oui 2-règles du jeu oui

### 5.3 Le programme Jeune en action : un modèle de coconstruction

La définition de la coconstruction ainsi que de conditions facilitantes que nous utilisons est celle proposée par Vaillancourt (2008, p. 9) qui précise que le concept de coconstruction « fait référence à la participation des acteurs de la société civile dans la définition ou l'élaboration des politiques publiques elles-mêmes ». Pour Vaillancourt, le concept de politiques publiques englobe celui de politiques sociales, et le mot « politiques » « fait référence à l'intervention de l'État ou des pouvoirs publics ». Le concept de coconstruction fait donc référence, pour Vaillancourt, à des dimensions « institutionnelles et macropolitiques (dans la fixation des orientations générales et des éléments fondateurs de la politique) », contrairement à des dimensions plutôt axées sur des éléments d'organisation des services dans le cas de coproduction de services.

La différence entre coproduction et coconstruction est ici fondamentale, en ce sens que c'est l'élément temporel qui notamment distingue les deux concepts. La coproduction nous ramène au temps deux de la réalisation de l'action, en ce sens qu'il y aurait obligatoirement eu le temps un précédent la réalisation : le temps de l'idéation et de l'élaboration de la politique. Mais cette pratique n'est pas courante, ainsi :

(...) la coconstruction a trait aux politiques publiques au moment de leur élaboration et non seulement de leur mise en œuvre. Certes, l'idée de la coconstruction des politiques publiques semble plus difficile à accepter pour leur élaboration que pour leur mise en œuvre. (Ibid.2008, p.8)

Est-ce que la coconstruction de politiques publiques, au moment de leur gestation, est nécessairement garante de résultats positifs pour les personnes à qui elles s'adressent? C'est l'hypothèse qu'avance Vaillancourt (Ibid.2008, p.8) qui suggère « que ces dernières *pourraient s'avérer plus pertinentes et démocratiques si l'État acceptait de ne pas les construire seul* », mais en respectant certaines conditions. Pour ce faire, il

faut que « l'État favorise des formes de gouvernance ouvertes qui font place à la participation d'acteurs sociaux. » (Ibid. 2008, p.11) Il faut également que ces politiques publiques visent à favoriser l'intérêt général plutôt que, par exemple, de poursuivre des visées néolibérales axées sur la compétition et la recherche du profit, courant qui se manifeste dans le courant managérial de la Nouvelle gestion publique.

La thèse de la coconstruction suggère que l'État coconstruit les politiques en coopérant avec des coarchitectes provenant du marché et de la société civile. (...) la thèse de la coconstruction ne signifie pas que l'État se trouve exactement sur le même pied que les autres acteurs non étatiques avec lesquels il coconstruit. En dernière instance, l'État est seul pour trancher et prendre ultimement les décisions (...), dans la vision de la coconstruction mise de l'avant dans ce texte, l'État dialogue, interagit et délibère avec les acteurs non étatiques. Il demeure à la fois au-dessus et à proximité d'eux. Ainsi, il évite de s'enfermer dans une position d'autosuffisance ou d'omnipotence. (Ibid. 2008, p.13)

Un autre élément identifié afin de favoriser « la coconstruction de politiques publiques pertinentes et de qualité » consiste de la part de l'État à « reconnaître et soutenir la participation des acteurs de l'économie sociale et solidaire dans cette coconstruction.»

Lorsque nous passons dans le filtre de cette définition et des différentes conditions facilitantes à la coconstruction l'histoire de la genèse du programme *Jeunes en action* et de son préalable, le programme *Solidarité jeunesse*, force nous est de constater que nous nous trouvons en présence d'un cas de coconstruction d'une politique publique.

La participation du RCJEQ dans la définition et l'élaboration des programmes PSJ et JEA est démontrée et explicite. Dans les deux cas, les CJE ont même pris l'initiative de proposer des projets ou des idées à l'État et leur expertise et leur légitimité ont été reconnues en étant associées directement au processus d'élaboration des programmes. La Stratégie d'action jeunesse 2006-2009 a même reconnu explicitement le niveau de responsabilité des CJE en élevant ceux-ci au rang de coresponsable de l'élaboration

de la mesure. Les entrevues auprès des représentants du MESS et des CJE et les questionnaires remplis par les représentants des CJE ont également démontré la participation active aux discussions entourant l'élaboration du programme JEA, dès la définition des objectifs du programme, comme le dit Vaillancourt, « dans la fixation des orientations générales et des éléments fondateurs de la politique » jusqu'à la rédaction de celui-ci et les résultats généralement positifs obtenus par les CJE au profit des jeunes bénéficiaires de ce programme.

Le concept de coconstruction met l'emphase sur le temps un de la réalisation de la politique : le temps de l'idéation et de l'élaboration. Dans ce cas-ci, cette condition est parfaitement remplie. De plus, la place donnée au CJE dans l'élaboration a été centrale. Ils ont été reconnus comme un partenaire à part entière et ont été reconnus comme des acteurs sociaux de premier ordre dans l'élaboration du programme. La nature des relations entre les parties le démontre. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y ait pas eu d'accrochages ni de désaccords, comme certains participants nous l'ont dit. Les réalités terrains des intervenants des CJE et les réalités bureaucratiques des fonctionnaires de l'État ne sont pas identiques. Mais comme l'ont dit les représentants des deux groupes, l'objectif était d'aider les jeunes, en respectant les limites de chacune des deux organisations : les deux parties étaient en mode collaboration.

#### 5.4 Caractéristiques du modèle partenarial facilitant la coconstruction

Pour terminer l'analyse des relations entre le MESS et le RCJEQ, nous utiliserons certains éléments des travaux de Jetté (Jetté, 2008), qui, au terme d'une étude portant sur trente ans « d'histoire et d'évolution dans les rapports entre le MSSS et les organismes du tiers secteur dans le domaine de la santé et des services sociaux », a identifié les « caractéristiques particulières des structures partenariales qui constituent (...) un élément fondamental du modèle québécois de développement social. » (Ibid.2008, p. 339)

Les organisations qui s'investissent dans la coconstruction de politiques publiques doivent jouir d'un environnement favorable et démontrer certaines capacités et posséder certaines qualités. Ces conditions de réalisation facilitent la participation à l'élaboration de politiques publiques de la part des organisations du secteur communautaire. Nous étudierons ces caractéristiques dans le cas de la création de JEA afin d'évaluer dans quelle mesure elles peuvent s'appliquer dans le cas présent et dans quelle mesure elles ont pu jouer ou non, un rôle dans la dynamique partenariale entre ces derniers et le MESS dans l'élaboration de JEA.

Un des premiers éléments identifiés par Jetté indique l'importance de la recherche d'alliances avec d'autres acteurs ayant des intérêts convergents avec les milieux communautaires, notamment l'appui des fonctionnaires et de la classe politique. Nos entrevues ont clairement démontré comment le RCJEQ a été soutenu par la classe politique, par les gouvernements en place ainsi que par l'appareil bureaucratique, dont le Secrétariat à la jeunesse ainsi que par les fonctionnaires avec qui ils devaient discuter du programme JEA. Les stratégies d'action et de communication du RCJEQ ont visé, notamment durant la période étudiée, mais avant celle-ci également, à tisser des liens avec les milieux politiques et notamment avec les députés des comtés où se trouvent des CJE. Le RCJEQ (2008, p.3) a de plus établi des partenariats politiques avec : certains ministères ainsi que le Secrétariat à la jeunesse, les députés des trois formations politiques responsables des dossiers jeunesse et d'emploi, les ailes jeunesse des partis politiques, les conférences régionales des élus (CRE) et la Fédération québécoise des municipalités.

Ces rapports avec le milieu politique et avec les fonctionnaires de l'État québécois « constituent en un sens un premier facteur ayant fait progresser la légitimité des pratiques des milieux communautaires.» Jetté identifie d'autres facteurs « susceptibles de favoriser une plus grande reconnaissance de leur action.» (Jetté, 2008, p. 352) Un de ces facteurs favorisant la reconnaissance des organisations porte

sur la présence d'acteurs sociaux structurés, bien organisés et faisant « preuve d'un minimum de cohérence organisationnelle ». Les Carrefours jeunesse-emploi, en créant le RCJEQ dès 1997, et en regroupant la grande majorité des CJE, se sont imposés comme une force sociale et politique de premier plan. Le réseau (RCJEQ, 2008) a notamment adopté un plan d'action stratégique qui l'a amené à adopter une série de politiques organisationnelles ayant jeté les bases d'une organisation structurée et compétente, notamment : une politique de gouvernance autonome, une politique sur les résultats des élections, une politique d'évaluation de la permanence et une politique de formation des employés. Le RCJEQ s'est également doté de mécanismes d'autonomisation, de consultation, de concertation et de prise de décision. Près d'une dizaine de comités de travail regroupant des membres du RCJEQ ont collaboré à différents travaux visant à améliorer les façons de faire de l'organisation. Les moyens de communication développés pour maintenir les liens entre les CJE sont importants et diversifiés : rencontres des directeurs régionaux, colloques annuels, assemblées générales, bulletins de liaison, extranet, etc. Les participants aux entrevues ont également mentionné l'importance du retour avec les membres du réseau et de discussions de fond portant sur les discussions en cours avec les représentants du MESS concernant JEA.

Afin de favoriser l'action et la reconnaissance des organismes, il faut également qu'ils soient « soutenus par un mouvement social fort » et il faut « que la mission des organismes s'insère dans une problématique socialement reconnue. » (Ibid.2008, pp. 352,353) Le mouvement communautaire jeunesse est reconnu par son dynamisme et son inventivité et la problématique de la jeunesse est porteuse au Québec. Les divers regroupements jeunesse, que ce soit le Regroupement des maisons de jeunes du Québec (RMJQ) créé en 1980 ou le Regroupement des organismes communautaires autonomes jeunesse du Québec (ROCAJQ) créé en 1991 sont des forces politiques depuis longtemps et le RCJEQ, dans son domaine, s'est imposé comme une force dans son domaine d'intervention. Les CJE ont été créés, compte tenu de la situation

économique de la fin des années 1990, afin de répondre à un besoin prioritaire identifié par l'État qui était de soutenir les jeunes dans leurs efforts afin de s'insérer économiquement, soit par le travail ou par les études.

Le milieu communautaire doit également être capable d'établir un rapport de force qui émerge d'une vision claire de ses conditions de développement. Le RCJÉQ a clairement joué la carte de la stratégie politique, en réfléchissant et en élaborant des stratégies de communication avec les députés de chacune des circonscriptions électorales où se trouvent des CJE ainsi qu'auprès des fonctionnaires du Secrétariat à la jeunesse, notamment lors des consultations sur la Stratégie d'action jeunesse 2006-2009. Le RCJÉQ participe d'ailleurs régulièrement aux consultations qui le concernent, se positionnant ainsi comme un acteur de premier plan sur la question de la jeunesse. Des mémoires ont notamment été déposés par le RCJÉQ sur : le projet de loi 112 (*Loi contre la pauvreté et l'exclusion sociale*), sur la *Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire*, sur la *Stratégie d'action jeunesse* (Chantier d'accompagnement 16-24), sur le projet de loi 57 (*Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

Les organismes doivent avoir une conscience forte de leur rôle et traits distinctifs par rapport au secteur public. Dans le cadre des actions ayant mené à l'élaboration du programme JEA, un des moments où cette conscience forte s'est exprimée a été lors du dépôt du mémoire sur le chantier d'accompagnement 16-24 ans. Toute la première partie du mémoire a porté sur la spécificité des CJE : leur mission, leur identité, leurs valeurs, leurs interventions, de façon à bien distinguer la façon de faire et surtout à réaffirmer la question de l'autonomie des CJE face à l'État.

Les résultats des travaux ayant mené à la création du programme JEA sont significativement positifs en termes de coconstruction et de relations partenariales entre le RCJÉQ et l'État. Toutefois, ils sont tributaires d'une conjoncture favorable présente à cette époque, faite notamment de rapports de force, de relations

interpersonnelles, de choix politiques, de compétences et d'habiletés particulières chez les membres du RCJÉQ, de choix stratégiques, d'ouverture et de reconnaissance de la part des fonctionnaires et de pratiques partenariales qui se sont établis à travers les années.

Ces facteurs sont fragiles et peuvent disparaître à tout moment. C'est par la seule action des acteurs en présence que les pratiques partenariales peuvent s'exercer et se développer, à travers un environnement favorable à leur développement, que les acteurs doivent contribuer à promouvoir et à consolider.

## CONCLUSION

La recherche que nous avons réalisée dans le cadre de ce mémoire nous a permis d'étudier la genèse et la mise en place d'un programme d'intervention, à savoir le programme *Jeunes en action*, et nous avons pu démontrer que l'élaboration de ce programme touchant les jeunes de 18 à 24 ans éloignés du marché du travail a été réalisée conjointement par le RCJEQ et le MESS. Notre recherche nous a permis de qualifier la nature des relations entre les deux parties et d'identifier quel type de rapport de pouvoir s'était développé entre eux, à savoir un rapport de coconstruction, dans lequel les deux parties ont participé à l'élaboration des objectifs et de l'opérationnalisation du programme.

Dans un premier temps, nous avons présenté le contexte général dans lequel évolue le secteur de l'employabilité. Nous avons présenté les étapes de la création et de la mise en place des organisations qui ont participé à la création du programme à l'étude, ce qui a influé sur la suite des événements, les Carrefours jeunesse-emploi, regroupés dans le Réseau des Carrefours jeunesse-emploi du Québec. Nous avons par la suite esquissé la réalité de ce secteur d'intervention, à la faveur des transformations ayant cours actuellement au Québec et en Occident de façon générale, dans le domaine de l'intervention en général et dans le secteur de l'employabilité en particulier. Nous avons ainsi vu que la façon d'intervenir est en transformation et que le secteur de l'employabilité est également affecté par ces transformations, à savoir que l'intervention s'individualise et que les aspects plus collectifs sont relégués à la marge. Le discours de légitimation des transformations des politiques sociales en matière d'employabilité met aujourd'hui l'accent sur la responsabilisation individuelle de la personne quant à son adaptation personnelle aux transformations du

marché du travail, contrairement au discours ayant présidé à la période des trente glorieuses où le risque du chômage, par exemple, était socialisé et relevait donc d'une responsabilité collective. Cette entrée en matière nous a permis de saisir le contexte de la mise en place d'une mesure d'activation de la main d'œuvre s'adressant aux jeunes qui s'inscrit tout à fait dans la logique politique et économique contemporaine de responsabilisation individuelle, ce qui n'a pas été relevé ni n'a constitué un enjeu lors de la création et la mise en place du programme *Jeunes en action*, tout comme lors de la mise en place du programme antérieur, *Solidarité jeunesse*.

Dans un deuxième temps, nous avons défini notre cadre théorique qui s'articule autour du concept d'État stratège et du concept de coconstruction, qui présente la particularité d'être ouvert à la participation citoyenne et où la société civile partage des espaces et du pouvoir avec l'État. Nous avons également déterminé que l'État stratège québécois a historiquement développé des espaces de partenariat avec des acteurs de secteurs variés de la société civile bien que ces espaces de partenariat, ces interfaces, aient été développées de façon asymétrique, certains secteurs ayant développé des partenariats où les rapports de pouvoirs étaient plus égalitaires, d'autres moins. Nous avons également vu, à partir de recherches québécoises, dans le domaine de la santé et des services sociaux notamment, quelles étaient les conditions favorisant le développement de conditions favorables au partenariat et à la coconstruction de programmes ou de politiques publiques.

Le chapitre portant sur la création du programme *Jeunes en action* et du programme qui l'a précédé et dont il s'est inspiré, *Solidarité jeunesse*, tant à partir de la documentation que du point de vue des acteurs, a tracé en détail l'évolution et la construction de ce programme. Nous avons vu la construction fine, à travers le temps, soit environ une dizaine d'années, à travers les personnes qui y ont été impliquées, le développement de stratégies et d'actions qui ont mené à la mise en place d'un programme ayant fait l'objet d'une réelle coconstruction. Nous avons vu que les

acteurs impliqués, tant du côté gouvernemental que communautaire, visaient prioritairement l'objectif de mettre sur pied un programme au bénéfice des jeunes.

L'analyse des travaux ayant mené à la création du programme JEA nous amène à conclure que ce programme a été coconstruit par les deux parties. Les acteurs de la société civile, en l'occurrence les représentants des CJE, ayant participé dans un premier temps, à la définition et à l'élaboration des buts et des objectifs du programme en lui-même, avant de participer à l'élaboration du programme dans ses moindres détails, incluant même les modalités de financement. De plus, nous avons pu identifier que l'idéation première du programme JEA a procédé des travaux des membres du RCJEQ et que ces travaux ont très largement influencé et inspiré le programme tel qu'il s'est déployé par la suite. Nous avons également démontré que le programme auquel a succédé *Jeunes en action*, le programme *Solidarité jeunesse* a été imaginé à partir de plusieurs sources, dont les CJE, qui avaient décelé le besoin d'intervention particulière auprès des jeunes éloignés du marché du travail. Les CJE ont fait preuve d'initiative dans ces dossiers et n'ont pas été à la remorque ou en réaction à une demande du ministère.

Nous avons initialement posé cinq questions de recherche. Nous nous sommes demandé comment s'est construit le programme *Jeunes en action*, qui en a été l'instigateur et comment s'est réalisée sa conception? À cette question, nous pouvons affirmer que nous avons réussi à démontrer dans le détail que les CJE ont assumé un leadership dans la création de ce programme en prenant les devants et en proposant des objectifs et des modalités d'application du programme, même si un besoin de renouvellement s'était également fait sentir du côté de l'appareil d'État. Dans cette démarche, nous avons démontré que les CJE ont été proactifs et n'ont pas attendu de se faire proposer ou imposer des changements. Nous avons également réussi à démontrer, à l'aide des entrevues réalisées, la mécanique de création du programme

qui a mis en scène les intervenants du RCJEQ et du MESS dans ce qui s'est révélé être une dynamique de coconstruction de programme.

Nous avons également posé comme question de recherche le fait de savoir quelles avaient été les contributions des différents acteurs ayant participé à la conception et la mise en œuvre de ce programme? Nous avons pu mettre en lumière, à travers l'étude documentaire, appuyée par les entrevues, l'apport de chacune des parties aux travaux de création du programme à partir de la définition des objectifs jusqu'à la définition des paramètres du programme et de son financement. Nous avons clairement démontré le rôle proactif du RCJEQ qui, à partir de sa proposition de *Chantier d'accompagnement 16-25 ans*, a réussi, à travers le jeu politique de la consultation publique, à s'imposer comme un partenaire incontournable. Le RCJEQ a réussi à imposer son agenda et à faire en sorte que la base de discussion du programme à développer le soit à partir de sa proposition initiale.

Nous nous sommes également demandé quelles ont été les positions défendues par les acteurs, quels compromis ont été négociés, quels gains ont été réalisés? Dans un premier temps, le RCJEQ souhaitait que le nouveau programme qui devait s'adresser aux jeunes de 16 à 25 ans soit sous la responsabilité du Secrétariat à la jeunesse. Le RCJEQ y voyait une façon de récupérer une plus grande flexibilité que de travailler avec les programmes plus normés d'Emploi-Québec. Cette demande n'a pas été acceptée et deux programmes ont été proposés dans la Stratégie jeunesse 2006-2009: le premier pour les 16-17 ans avec le Secrétariat à la jeunesse et le second avec les 18-24 avec le MESS. Le RCJEQ a accepté cette proposition et a participé aux travaux avec Emploi-Québec. Pour ce qui est des gains, des pertes ou des compromis négociés en lien direct avec le programme *Jeunes en action*, nous avons répondu de façon plutôt générale. Nous ne nous sommes pas attardés sur chacun des points qui ont été discutés dans le détail, mais avons plutôt retenu une vue d'ensemble des gains et des compromis négociés. Bien qu'il y ait eu certains points d'achoppements surtout

lors des discussions portant sur l'opérationnalisation concrète du programme ce qui est normal puisque nous sommes dans les détails d'application sur le terrain, dans l'ensemble, les résultats des discussions ont été à la satisfaction du RCJEQ, et du MESS. Les objectifs visés et les moyens proposés par le RCJEQ dans le mémoire présenté aux consultations sur le renouvellement de la stratégie jeunesse se sont pour la plupart retrouvés dans le programme créé.

Nous nous sommes également demandé comme question initiale quelle a été l'influence des représentants du mouvement communautaire et quelle place il a occupé dans la définition de ce programme ? Nous avons clairement démontré à travers l'histoire de la démarche, les stratégies utilisées et à l'aide des entrevues réalisées que le RCJEQ a exercé une influence majeure dans le développement et la définition du programme. Et finalement, nous avons comme objectif de définir comment les acteurs impliqués dans les discussions, à savoir les Carrefours jeunesse-emploi, regroupés sous l'égide du Réseau des Carrefours jeunesse du Québec (RCJEQ) et les représentants de l'État, comprennent, interprètent et évaluent le processus ayant mené à la création de ce programme ? Nous avons pu, grâce à la participation de représentants du RCJEQ et du MESS, démontrer le caractère partenarial général dans lequel se sont déroulés les discussions et travaux ayant mené à la création de *Jeunes en action*. Nous avons été à même de constater la satisfaction des parties sur le processus réalisé, même si elles ont parfois dû faire des concessions sur certains points. Nous avons aussi pu démontrer que pour les deux parties, pour les personnes impliquées, le processus partenarial de coconstruction du programme allait de soi et faisait partie de leurs méthodes de travail et de leur philosophie de travail.

Cette recherche a abordé la question de la coconstruction d'un programme et s'est attardée sur la mécanique de celle-ci et sur les rapports de pouvoir et les relations entre deux organisations. Si nous avons constaté l'importance pour les parties d'être partenaires dans la démarche et sur la place que le milieu communautaire a prise dans

l'établissement d'un rapport de force, il y a un aspect cependant que cette recherche a évoqué dans sa première partie en abordant le contexte général de la recherche et qui mériterait d'être mieux étudié. À la lumière des transformations économiques et de la remise en question de l'État-providence dans les années 1980 au Québec, l'intervention auprès des personnes sans emploi ou difficilement employable s'est engagée sur le mode des mesures d'activation de la main-d'œuvre, l'emploi passant d'une responsabilité collective à une responsabilité individuelle. La personne devient ainsi la première responsable de son employabilité. Quel est l'impact de cette « injonction à la responsabilité » sur les personnes ? Que pensent les intervenants en employabilité de cette question ? Quel sens les organisations et les intervenants en employabilité, tant chez les CJE que dans l'ensemble des organisations d'insertion et d'employabilité au Québec donnent-ils à leurs pratiques ? Ces questions mériteraient d'être abordées dans des recherches ultérieures. Outre le « comment » les programmes d'intervention sont développés, il serait intéressant d'aller étudier le sens de ces programmes, le « pourquoi » de ces programmes et les effets de ceux-ci.

De plus, nous avons étudié un programme particulier dans une période historique particulière, qui s'est échelonnée de la fin des années 1990 jusqu'en 2007. Compte tenu du caractère limité de nos travaux, nous ne pouvons pas tirer de conclusion générale ou de modèle à partir de notre recherche. Nous avons étudié la mise en place d'un programme, dans une organisation. Cette recherche apporte cependant des informations supplémentaires à l'ensemble des recherches portant sur le partenariat et la coconstruction de programmes et de politiques publiques. Nous pouvons affirmer, à partir de nos travaux et de travaux d'autres chercheurs, que ce modèle de relations existe au Québec, qu'il fait partie d'une pratique qui s'est développée au fil du temps et qu'il est porté par un certain courant de pensée. Dans le domaine de l'employabilité, il semble être renforcé par la pratique développée dans le cadre de la loi ayant institué la Commission des partenaires du marché du travail.

Mais qu'en est-il aujourd'hui ? Compte tenu du contexte politique et économique, quelle direction pourrait prendre le modèle québécois de développement social faisant une large place au partenariat et à la concertation, voire à la coconstruction de programmes et de politiques publiques ? En l'absence d'une direction claire et d'une réelle volonté gouvernementale, établie dans une politique nationale explicite par exemple, les pratiques de partenariat et de concertation, pouvant mener à la coconstruction de programme et de politiques publiques ne reposent pas sur des bases solides qui leur permettraient se développer et se consolider.

Par le passé, la coconstruction de programmes a été une réalité au Québec et a été une des composantes du modèle québécois de développement social. La coconstruction améliore les chances de développer de meilleurs programmes, qui répondent mieux aux besoins des personnes à qui ils s'adressent, puisque les intervenants qui sont sur le terrain et qui font la lecture des besoins au quotidien participent à leur élaboration à partir du début. Les besoins des personnes arrivent en premier dans la liste des priorités des intervenants sociaux. Ils visent à répondre à ces besoins avant de répondre à des normes bureaucratiques puisque l'objectif premier consiste à soutenir la personne avant de soutenir la norme. Cette pression sur la norme favorise la nouveauté en intervention et donc, l'innovation sociale.

Une dialectique constante s'établit entre innovation et institution ; l'innovation sociale étant précisément une transgression des règles pouvant déboucher sur une transformation de l'ordre, voire sur la construction d'un nouvel ordre. Il s'agit alors pour l'État non seulement d'offrir le soutien nécessaire à l'innovation par l'assouplissement ou le réajustement des politiques publiques et des ressources financières et informationnelles, mais également de laisser place à l'autonomie des acteurs pour révéler leur potentiel transformateur et offrir la latitude nécessaire à la poursuite du processus d'innovation. (Klein, Camus et Jetté, 2014, p.G-3)

Le rapport dialectique entre l'État et la société civile doit être maintenu. C'est une des conditions d'innovation et de créativité qui favorise le développement d'initiatives porteuses de sens qui peuvent améliorer la santé, le bien-être et la qualité de vie de

nombre de personnes. La participation et la délibération de toutes les parties sont essentielles afin de favoriser les solutions les plus pertinentes et les plus performantes.

L'approche de la nouvelle valeur publique (NVP) (Lévesque, 2012 ; Stoker, 2006), présentée comme alternative à la nouvelle gestion publique (NGP), pourrait être utilisée en appui aux efforts de la société civile dans sa demande de reconnaissance et de légitimité de ses actions.

La nouvelle valeur publique est intimement liée à la mise en place d'une gouvernance collaborative en raison de l'importance des parties prenantes. De même, elle ne saurait s'imposer sans de nouvelles innovations sociales dans le domaine de l'administration publique et des services publics référence. (Lévesque, 2012, p.9)

La contribution de l'approche de la NVP pourrait ainsi être centrale dans la définition future des relations entre l'État et la société civile pourvu que la société civile se l'approprie et en fasse la promotion. Les éléments reliés à la participation et à la définition des politiques publiques, donc de coconstruction, dans un processus collectif et participatif s'y retrouvent. Ainsi, dans l'approche de la NVP (Ibid.2012), la définition de l'intérêt public est le fruit d'un processus complexe d'interactions dont l'origine se trouve dans les intérêts particuliers et collectifs et où un processus continu d'échanges est essentiel au développement de la vie démocratique.

Notre recherche nous a permis d'étudier un processus qui s'est échelonné de la création des CJE jusqu'à la mise en place du programme *Jeunes en action*, le 1<sup>er</sup> avril 2007. Que réserve l'avenir à ce programme ? Que réserve l'avenir aux relations entre le RCJEQ et l'État québécois ? La *Stratégie d'action jeunesse 2006-2009* a été suivie de la *Stratégie 2009-2014* et devrait donc être renouvelée. Un livre blanc sur la Politique québécoise de la jeunesse a été déposé en février 2014 par le gouvernement du Québec, à la suite d'une tournée de consultation organisée par le Secrétariat à la jeunesse, à laquelle a participé le RCJEQ, en déposant un avis volumineux.

Le cycle semblait recommencer et le RCJEQ démontrait une volonté de poursuivre sur les pratiques héritées des années antérieures.

Cependant, le changement de gouvernement en avril 2014 et l'adoption de politiques d'austérité ont cependant considérablement modifié la donne au Québec. Il semble que le problème soit plus large que la question de coupures de budget et de mesures d'austérité. C'est le modèle québécois de développement social qui semble remis en question, notamment les pratiques de partenariat et de concertation. Le gouvernement québécois agit sans consultation dans nombre de dossiers et réduit ou fait carrément disparaître des lieux de concertation : que l'on pense aux transformations dans les structures du secteur de la santé et des services sociaux, à l'abolition des Conférences régionales des élus, à l'abolition des Centres locaux de développement, à la fin du financement de l'organisme consultatif Solidarité rurale, notamment. De leur côté, les CJE se sont fait annoncer, sans aucune consultation, que leur mandat serait modifié et que la clientèle desservie changerait.

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale veut procéder à une prise de contrôle intégral de la mission des CJE. Cette décision a été prise sans aucune consultation auprès des CJE. (...) La stratégie du gouvernement est de rediriger le financement accordé à ce jour à la mission des CJE du Québec vers les Centres locaux d'emploi. Il s'agit d'une somme de 45 millions afin que ceux-ci déterminent qui aura droit aux services des CJE, selon leurs priorités administratives. Pour ce faire, les Centres locaux d'emploi vont évaluer l'admissibilité des jeunes adultes au CJE à l'aide d'un *indice d'employabilité*. (Morissette, 2014, p.3)

Le modèle québécois de développement social, qui dans certains secteurs d'activité fait, ou faisait une large place au partenariat, n'est évidemment pas coulé dans le béton. Et entre la mise en place des programmes *Solidarité jeunesse* et *Jeunes en action*, où il y a eu place à un grand travail de partenariat et de collaboration et la situation actuelle où les CJE se sont fait annoncer sans aucune consultation que leur financement et leur clientèle étaient remis en question, il y a une énorme marge. Est-ce une nouvelle norme qui se met en place au Québec?

Les temps sont difficiles pour le modèle québécois de développement social. L'État-partenaire est remplacé par un État plus autoritaire, moins disposé au dialogue. Dans le cas des CJE, modèle quasi exemplaire de collaboration État/société civile, nous sommes passés d'un type de relations basé sur le respect et la collaboration mutuelle à un type de relation autoritaire, et ce, sans avertissement.

Ce travail de collaboration et de partenariat édifié patiemment au fil des années a été défendu par des intervenants, tant du côté de la société civile que du côté de l'État. Il est actuellement fortement remis en question. C'est notamment par l'action réfléchie et organisée, le développement et le maintien d'alliances que ce modèle axé sur la participation et la délibération pourra perdurer et continuer à se développer, avec comme résultats positifs possibles pour la société québécoise, une plus grande adéquation entre les besoins de la population et les services offerts, une plus grande participation sociale, donc le développement de la citoyenneté et de la démocratie.

C'est le défi immense qui attend la société civile et tous les défenseurs du modèle québécois de partenariat, de collaboration et de concertation au cours des prochaines années.

## ANNEXE A

### Grille d'entrevue (Carrefour jeunesse emploi)

1. Quel est sommairement votre parcours scolaire et professionnel ?
2. À quel titre avez-vous été impliqué et quel rôle avez-vous joué dans la mise en place du programme *Jeunes en action* ?
3. Comment, par qui, pourquoi, selon vous ont été initiées les démarches ayant mené à la mise en place du programme et au remplacement de *Solidarité jeunesse*?
4. Comment se sont déroulées les discussions ayant mené à la mise en place du programme (à l'interne, à l'externe)?
5. Comment qualifiez-vous les rapports et l'évolution des rapports entre le ministère et votre organisme?
6. Quelles positions ont été défendues par votre organisation et qu'avez-vous obtenu et concédé?
7. Êtes-vous satisfait de l'influence exercée par votre organisation?
8. Quel bilan faites-vous quant aux résultats obtenus par votre organisation au terme du processus?
9. Comment évaluez-vous le processus ayant mené à la mise en place du programme?
10. Comment pourriez-vous qualifier le rapport de pouvoir qui s'est établi entre votre organisation et le MESS lors des discussions ayant mené à la création du programme (rapport de compétition ; de sous-traitance ; de tiers-parti ; de coexistence ; de complémentarité ; de coconstruction) ?
11. Depuis la mise en place du programme, à votre connaissance, comment pourriez-vous qualifier les rapports entre le ministère et votre organisme, en termes de suivi et de modifications, s'il y a lieu?
12. Y a-t-il d'autres éléments qui n'ont pas été couverts et que vous aimeriez aborder

## ANNEXE B

### Grille d'entrevue

1. Quel est sommairement votre parcours scolaire et professionnel?
2. À quel titre avez-vous été impliqué et quel rôle avez-vous joué dans la mise en place du programme?
3. Comment, par qui, pourquoi, selon vous ont été initiées les démarches ayant mené à la mise en place du programme *Jeunes en action*?
4. Comment se sont déroulées les discussions ayant mené à la mise en place du programme (à l'interne, à l'externe)?
5. Quelles positions ont été défendues par le MESS? Pourquoi?
6. Qu'est-ce que le ministère a obtenu, concédé?
7. Comment était perçu le Réseau des Carrefours jeunesse emploi du Québec (RCJEQ) au sein du ministère?
8. De façon générale, comment pourriez-vous qualifier le degré d'ouverture (c'est-à-dire la reconnaissance de l'existence et des particularités de l'autre partie) du MESS face au RCJEQ?
9. Comment pourriez-vous qualifier les rapports de pouvoir et l'évolution des rapports de pouvoir entre le ministère et le RCJEQ?
10. Comment évaluez-vous globalement le processus ayant mené à la mise en place du programme?
11. Depuis la mise en place du programme, comment pourriez-vous qualifier les rapports entre le ministère et le RCJEQ, en termes de suivi et de modifications, s'il y a lieu?
12. Y a-t-il d'autres éléments qui n'ont pas été couverts et que vous aimeriez aborder

ANNEXE C

Nom du projet	Type d'ouverture De l'État <sup>4</sup>	Politique ou orientations ministérielles <sup>5</sup>	Buts partagés par les deux acteurs	Présence de normes (régulation)	Degré d'intensité et de formalisme des rapports	Modalités de financement par l'État <sup>6</sup>	Degré d'autonomie dans la mission, les activités offertes	Degré d'autonomie de gestion	Degré d'institutionnalisation	Co-construction 1- Buts 2- Règles du jeu
Réseau des Carrefours jeunesse emploi du Québec	répression régulateur neutralité facilitateur supporteur	oui non	oui non	pas normé peu normé assez normé très normé	intensité forte intensité faible informel peu formel assez formel très formel		peu moyen fort plutôt fort	faible moyen fort	très faible faible moyen élevé très élevé	but en partie oui non règles du jeu oui non

Grille de collecte de données : caractéristiques de Coston, Commuri et Bourque

4 Selon le continuum de Commuri (1995), comme nous l'avons déjà indiqué.  
 5 Action du tiers secteur inscrite ou non dans une politique gouvernementale ou dans des orientations ministérielles.  
 6 Le chiffre entre parenthèses indique le pourcentage que représente la subvention dans les revenus de l'organisme.

ANNEXE D

Questionnaire visant à identifier la nature des rapports  
entre les représentants des Carrefours jeunesse emploi  
et les représentants du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale  
dans le cadre de la mise sur pied et de l'implantation le 1<sup>er</sup> avril 2007  
du programme « Jeunes en action »

Dans le cadre de la maîtrise en sociologie

Relations de pouvoir entre l'État et les Carrefours jeunesse-emploi dans la création du programme  
d'insertion sociale Jeunes en action : entre compétition et coconstruction

Yves Paquette

Ce questionnaire a été conçu à partir de :

Université du Québec à Montréal  
Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales  
Outil d'analyse des rapports à l'État de Savard et Proulx (2011)  
Questionnaire visant à identifier la nature des rapports entre un organisme du tiers secteur  
et un établissement ou un organisme public

## Présentation

Le présent questionnaire vise à permettre d'identifier dans quel type de rapport votre organisation s'est située avec les représentants de l'État québécois, en particulier ceux du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), lors des travaux d'implantation du programme « Jeunes en action ».

« Il est inspiré d'une typologie développée par une chercheuse américaine, Jennifer M. Coston, qui a étudié les rapports entre organismes du tiers secteur et organismes publics suivant quatre dimensions (Coston, 1998). Proulx, Bourque et Savard (2005) ont adapté la typologie de Coston au contexte québécois et ont trouvé six types de rapport possibles entre un organisme du tiers secteur et un établissement ou un organisme public au Québec : le rapport de compétition ; le rapport de sous-traitance ; le rapport de tiers-parti ; le rapport de coexistence ; le rapport de complémentarité ; et le rapport de coconstruction (Proulx et Savard, 2011) ».

Ce questionnaire a été initialement conçu par des chercheurs (Proulx et Savard, 2011) pour s'adresser « à tout organisme communautaire et, plus largement, à tout organisme du tiers secteur, désireux de mieux connaître la nature de son rapport à un établissement ou à un organisme public. Par « organisme du tiers secteur », nous entendons tout organisme à but non lucratif (OBNL) issu de la communauté, incluant les organismes communautaires, autonomes et au sens large, les associations de bénévoles, les coopératives, les entreprises d'économie sociale, etc. ».

Les questions du formulaire original ont été selon le cas, soient reprises intégralement, soient revisitées afin de les adapter au contexte de l'étude actuelle.

Le questionnaire comporte 28 questions portant sur les quatre dimensions des relations inter-organisationnelles telles qu'identifiées par Coston, à savoir ; l'ouverture au pluralisme institutionnel ; l'intensité des relations ; le formalisme des relations ; et la symétrie des rapports de pouvoir. Le questionnaire peut être complété à l'écran.

Il n'y a pas de bonnes ou de mauvaises réponses. Répondez de la façon la plus objective possible et au meilleur de votre connaissance. Il n'y a que des réponses qui correspondent à la réalité vécue par votre organisme face au MESS et à ses représentants avec lesquels nous désirons analyser la nature de votre rapport.

Les questions portent sur la période s'étalant d'avril 2006, au moment où le gouvernement du Québec a publié la Stratégie d'action jeunesse 2006-2009, jusqu'à la mise en place du programme « Jeunes en action » le 1<sup>er</sup> avril 2007.

Rappelons qu'un document de consultation sur la Stratégie d'action jeunesse a été rendu public en avril 2005 et que la Stratégie d'action jeunesse a été déposée en avril 2006. Il y était annoncé un chantier de travail en collaboration avec les Carrefours jeunesse-emploi afin de développer une mesure d'aide aux jeunes en difficulté. Ce chantier a mené à la création du programme « Jeunes en action » et à son implantation le 1<sup>er</sup> juin 2007.

### Les relations selon quatre dimensions

Les quatre dimensions des relations entre les organismes du tiers secteur et les établissements ou organismes publics qui sont considérées ici sont :

- l'ouverture au pluralisme institutionnel ;
- l'intensité des relations ;
- le formalisme des relations ;
- et la symétrie des rapports de pouvoir.

#### La dimension d'ouverture au pluralisme institutionnel

L'ouverture au pluralisme institutionnel est définie comme étant l'ouverture de l'établissement ou de l'organisme public face à l'existence d'un autre type d'organisation offrant des activités ou des services à la même catégorie de clientèle et pouvant entretenir des philosophies et des approches d'intervention différentes.

1. Diriez-vous que la direction du MESS avec lequel vous étiez en relation connaissait la nature de vos activités et de vos services ?

Par « direction de l'établissement », nous faisons référence aux personnels-cadres de l'établissement, qui peuvent être un chef de service, un coordonnateur de programmes, etc.

- A. Pas du tout
- B. Peu
- C. Plutôt bien
- D. Bien
- E. Très bien

2. Diriez-vous que la direction du MESS avec lequel vous étiez en relation

connaissait vos modes de fonctionnement et d'intervention spécifiques ?

- A. Pas du tout
- B. Peu
- C. Plutôt bien
- D. Bien
- E. Très bien

3. Diriez-vous que la direction du MESS avec lequel vous étiez en relation respectait vos modes de fonctionnement et d'intervention spécifiques ?

- A. Pas du tout
- B. Peu
- C. Plutôt bien
- D. Bien
- E. Très bien

4. Diriez-vous que la direction du MESS avec lequel vous étiez en relation reconnaissait l'expertise que vous aviez développée dans votre secteur d'activité ?

- A. Pas du tout
- B. Peu
- C. Plutôt bien
- D. Bien
- E. Très bien

5. Diriez-vous que la direction du MESS avec lequel vous étiez en relation reconnaissait la légitimité de votre organisation, c'est-à-dire son droit d'offrir des activités et des services dans votre secteur d'activité ?

- A. Pas du tout   
 B. Peu   
 C. Plutôt bien   
 D. Bien   
 E. Très bien

6. Est-ce que la direction du MESS avec lequel vous étiez en relation apportait différents types de soutien à votre organisme ?

Cochez une seule réponse, celle correspondant au niveau de soutien le plus élevé.

- A. Aucun soutien   
 B. Prêt de matériel   
 C. Prêt de locaux   
 D. Soutien professionnel (incluant le prêt de personnel)   
 E. Soutien financier   
 F. Autres   
 Préciser : \_\_\_\_\_

7. Comment estimez-vous l'importance du soutien apporté par le MESS avec lequel vous étiez en relation eu égard à l'ensemble des ressources dont dispose votre organisme ?

- A. Importance nulle   
 B. Peu important   
 C. Moyennement important   
 D. Assez important   
 E. Très important

8. Si le MESS avec lequel vous étiez en relation supporte financièrement votre organisme, quelle proportion ce

financement représente-t-il dans le budget total de votre organisme ?

- A. Aucun   
 B. Moins de 10 %   
 C. De 10 % à 24 %   
 D. De 25 % à 49 %   
 E. De 50 % à 74 %   
 F. 75 % ou plus

9. Après avoir lu la définition et avoir répondu aux questions concernant la dimension d'ouverture au pluralisme institutionnel, quel est, selon vous, le degré d'ouverture du MESS à l'égard de votre organisme ?

- A. Ouverture très faible   
 B. Ouverture faible   
 C. Ouverture modérée   
 D. Grande ouverture   
 E. Très grande ouverture

#### La dimension d'intensité des relations

L'intensité des relations est définie comme étant le nombre et la fréquence des activités, formelles ou informelles, que votre organisation aviez avec le MESS durant la mise en place du programme.

10. Quelle était la fréquence moyenne de vos interactions formelles et informelles avec le MESS entre le dépôt de la Stratégie d'action jeunesse en avril 2006 et la mise en place du programme (1<sup>er</sup> avril 2007) (réunions, téléphones, communications écrites, etc.) ?

Cochez l'énoncé qui correspond le mieux à votre réalité.

- A. Aucune interaction (si aucune, passez à la question 12)
- B. 1 à 3 interactions par année
- C. Une interaction par mois
- D. Une interaction par semaine
- E. Une interaction par jour

11. Dans vos interactions avec le MESS, entre le dépôt de la Stratégie d'action jeunesse en avril 2006 et la mise en place du programme (1<sup>er</sup> avril 2007), quelle était la nature de ces interactions? Cochez seulement les sections qui s'appliquent.

- A. **Réunions**
- B. 1 à 3 interactions par année
- C. Une interaction par mois
- D. Une interaction par semaine
- E. Une interaction par jour

- A. **Appels téléphoniques**
- B. 1 à 3 interactions par année
- C. Une interaction par mois
- D. Une interaction par semaine
- E. Une interaction par jour

- A. **Communications écrites**
- B. 1 à 3 interactions par année
- C. Une interaction par mois
- D. Une interaction par semaine
- E. Une interaction par jour

- A. **Discussions informelles**
- B. 1 à 3 interactions par année
- C. Une interaction par mois
- D. Une interaction par semaine
- E. Une interaction par jour

- A. **Autres**   
Préciser : \_\_\_\_\_
- B. 1 à 3 interactions par année
- C. Une interaction par mois

- D. Une interaction par semaine
- E. Une interaction par jour

12. Après avoir lu la définition et avoir répondu aux questions concernant la dimension de l'intensité des relations, comment évaluez-vous l'intensité de vos relations avec le MESS ?

- F. Intensité très faible
- G. Intensité faible
- H. Intensité modérée
- I. Grande intensité
- J. Très grande intensité

#### La dimension du formalisme des relations

Le degré de formalisme des relations est défini par la présence ou non de structures de concertation, de mécanismes de liaison ou de collaboration (tables de concertation, lieux d'échange, comités de travail, comités cliniques, etc.), qui peuvent être plus ou moins permanents, ou encore par la présence ou non d'ententes, de contrats ou de protocoles liant les deux organisations.

13. De façon générale, diriez-vous que les rapports que vous entreteniez avec le MESS étaient :

- A. Toujours informels
- B. Le plus souvent informels
- C. A moitié formels et informels
- D. Le plus souvent formels
- E. Toujours formels

14. Parmi les énoncés suivants, cochez celui qui correspond le mieux à votre situation en ce qui a trait à la présence de mécanismes de liaison entre votre

organisation et le MESS lors de la création du programme.

- A. Il n'existait aucun mécanisme de liaison
- B. Nous échangeons surtout de façon informelle
- C. Nous avons un comité de concertation, mais qui ne se réunissait qu'au besoin, de façon « ad hoc »
- D. Nous avons un ou quelques comités qui se réunissaient de façon régulière
- E. Nous avons un comité de concertation permanent qui se réunissait de façon régulière

**Si vous avez répondu A ou B, passez à la question 16.**

15. **Si vous avez répondu C, D ou E,** Combien de fois, au cours de la période étudiée, avez-vous, vous ou un autre membre de votre organisation, tenu une rencontre d'échange ou de concertation sur l'un ou l'autre de ces comités avec le MESS ?

- A. Aucune fois
- B. 1 ou 2 fois
- C. 3 ou 4 fois
- D. 5 à 7 fois
- E. 8 fois ou plus

16. Votre organisation avait-elle une entente écrite, un contrat, un protocole de collaboration avec le MESS concernant la mise en place du programme « Jeunes en action ?

- A. Non
- B. Oui

**Si vous avez répondu Non, passez à la question 19. Si vous avez répondu Oui :**

17. Cette entente : (cochez l'énoncé qui correspond le mieux à votre situation)

- A. Se limite à définir vos modalités de collaboration sans contrepartie financière (par exemple, échange d'information, fréquence des rencontres d'échange et de concertation, mécanismes de référence, études de cas, etc.)
- B. Précise les rôles et les responsabilités des deux organisations eu égard à une population commune, mais sans contrepartie financière (entente de collaboration)
- C. Précise les rôles et les responsabilités attendus de votre organisation eu égard à une clientèle commune, ainsi que les modalités de financement qui y sont rattachées (contrat ou entente de services)
- D. Précise que votre organisme est tenu d'accepter les références (en priorité) ou de réserver un certain nombre de places à des personnes référées par l'établissement ou l'organisme public avec lequel vous êtes en relation

18. Cette entente : (cochez l'énoncé qui correspond le mieux à votre situation)

- A. Ne concerne qu'une partie peu importante des activités de votre organisme
- B. Concerne une partie importante des activités de votre organisme
- C. Concerne l'ensemble des activités de votre organisme

19. Après avoir lu la définition et avoir répondu aux questions concernant la dimension du formalisme des relations, comment évaluez-vous le degré de formalisme de vos relations avec le MESS ?

- A. Formalisme très faible
- B. Formalisme faible
- C. Formalisme modéré
- D. Formalisme élevé
- E. Formalisme très élevé

**La dimension  
de la symétrie des rapports de pouvoir**

La symétrie des rapports de pouvoir est définie comme étant la capacité des organismes du tiers secteur et des établissements ou organismes publics à influencer et à déterminer la nature et l'orientation des services offerts à une population commune. Lorsque ces deux types d'organisation ont une capacité d'influence et décisionnelle égale, on peut parler d'un type de relation symétrique.

20. En général, lorsque vous participez à des réunions ou des rencontres de travail, ou encore à la réalisation d'activités ou de projets conjoints avec le MESS, **dans le cadre de la mise en place du programme « Jeunes en action »**, comment évaluez-vous votre capacité à influencer les décisions prises dans le cadre de ces activités ou projets conjoints ?

- A. Très faible influence
- B. Faible influence
- C. Influence modérée
- D. Forte influence

E. Très forte influence

21. En général, lorsque vous participez à des réunions ou des rencontres de travail, ou encore à la réalisation d'activités ou de projets conjoints avec le MESS, **dans le cadre de la mise en place du programme « Jeunes en action »**, comment évaluez-vous la capacité de celui-ci à influencer les décisions prises dans le cadre de ces activités ou projets conjoints ?

- A. Très forte influence
- B. Forte influence
- C. Influence modérée
- D. Faible influence
- E. Très faible influence

22. Lorsque vous participez à des réunions ou des rencontres de travail, ou encore à la réalisation d'activités ou de projets conjoints avec le MESS, **dans le cadre de la mise en place du programme « Jeunes en action »**, diriez-vous que les avantages retirés par votre organisation sont équivalents à ceux retirés par le MESS ?

- A. Pas du tout équivalents
- B. Peu équivalents
- C. Plutôt équivalents
- D. Équivalents
- E. Totalement équivalents

23. Lorsque vous participez à des tables de concertation ou à des comités conjoints sur des sujets touchant le programme « Jeunes en action », diriez-vous que le MESS considérait votre organisation comme un acteur :

- A. Pas du tout important
- B. Peu important
- C. Important
- D. Très important

E. Incontournable

24. Lors de la planification du programme « Jeunes en action », diriez-vous que le MESS consultait votre organisation :

- A. Jamais
- B. Rarement
- C. Souvent
- D. Très souvent
- E. Toujours

25. Lors de la planification du programme « Jeunes en action », votre organisation participait :

- A. Jamais
- B. Rarement
- C. Souvent
- D. Très souvent
- E. Toujours

26. Lors de la planification du programme « Jeunes en action », votre organisation influençait les travaux avec le MESS :

- A. Jamais
- B. Rarement
- C. Souvent
- D. Très souvent
- E. Toujours

27. Diriez-vous que votre organisation et le MESS partagez une vision commune quant aux buts qui étaient poursuivis lors de la mise en place du programme « Jeunes en action » :

- A. Pas du tout
- B. Peu
- C. Moyennement
- D. Beaucoup
- E. Totalemment

28. Après avoir lu la définition et avoir répondu aux questions concernant la dimension de la symétrie des rapports de pouvoir entre votre organisation et l'établissement ou l'organisme public avec lequel vous êtes en relation, quel est, selon vous, le degré de symétrie de vos rapports de pouvoir ?

- A. Symétrie très faible
- B. Symétrie faible
- C. Symétrie modérée
- D. Grande symétrie
- E. Très grande symétrie

## BIBLIOGRAPHIE

- Assogba, Yao. 2000. *Insertion des jeunes, organisation communautaire et société : L'expérience fondatrice des Carrefours jeunesse-emploi au Québec*. Québec, QC, CAN: Les Presses de l'Université du Québec, 165 p. En ligne. <<http://site.ebrary.com/lib/uqam/docDetail.action?docID=10225921>>.
- Axworthy, Lloyd 1994. *La Sécurité sociale dans le Canada de demain document de travail*. Ottawa: Développement des ressources humaines Canada, 102 p.
- Beauchemin, Jacques, Gilles Bourque et Jules Duchastel. 2005. «Du providentialisme au néo-libéralisme de Marsh à Axworthy : un nouveau discours de légitimation de la régulation sociale». J.-M. Tremblay, En ligne. <<http://dx.doi.org/doi:10.1522/cla.bej.pro>>.
- Beaudoin, Lucie. 1999. *Les pratiques d'insertion au Québec : le processus d'institutionnalisation vu à partir d'une monographie du Carrefour jeunesse-emploi de l'Outaouais : mémoire*, 74 p.
- Beck, Ulrich. 2008. *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, [Nouv. éd.]. Coll. «Champs», no 822. Paris: Flammarion, 521 p.
- Bezes, Philippe. 2005. «Le modèle de « l'État-stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française». *Sociologie du Travail*, vol. 47, no 4, p. 431-450. En ligne. <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0038029605000890>>. Consulté le 2005/12//.
- Bourque, Denis. 2008. *Concertation et partenariat : entre levier et piège du développement des communautés*. Coll. «Collection Initiatives». Québec: Presses de l'Université du Québec, 142 p.
- Castel, Robert. 1999. *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*. Coll. «Collection Folio/essais», no 349. Paris: Gallimard, 813 p.

-----, 2009. *La montée des incertitudes : travail, protections, statut de l'individu*. Coll. «"La Couleur des idées"». Paris: Éditions du Seuil, 457 p.

Comité aviseur de l'action communautaire autonome. 2007. *Avis concernant l'état de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire, édition 2005-2006*, 13 p.

Comité aviseur de Solidarité jeunesse, Frederico Fonseca, Nikolas Ducharme et Sébastien Blondin. 2002. *Bilan de l'an 1 de Solidarité jeunesse : rapport*. Québec: le Comité Emploi et solidarité sociale, 69 p.

Coston, Jennifer M. 1998. «A Model and Typology of Government-NGO Relationships». *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 27, no 3, p. 358-382. En ligne. <<http://nvs.sagepub.com/content/27/3/358.abstract>>.

Doré, M., M. Lapierre, B. et Lévesque et Y. Vaillancourt (2009). Le renouvellement de la social-démocratie au Québec : un chantier qui s'impose plus que jamais. in Chantier pour une social-démocratie renouvelée: 29 p En ligne. <<http://www.eve.coop/social-democratie-15-mai-2009.pdf>>.

Drouin Busque, Ginette. 2001. *L'action communautaire une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*. Ste-Foy, Qué.: Secrétariat à l'action communautaire autonome, 59 p.

Dufour, Pascale, Gérard Boismenu et Alain Noël. 2003. *L'aide Au Conditionnel : La Contrepartie Dans Les Mesures Envers Les Personnes Sans Emploi En Europe Et En Amérique Du Nord*. Montréal, QC, CAN: Les Presses de l'Université de Montréal p. En ligne. <<http://site.ebrary.com/lib/uqam/docDetail.action?docID=10176952>>.

Dumais, Lucie, Geneviève Shields, Marlène Lessard, Université du Québec à Montréal. Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales., RQRP économie sociale. et Alliances de recherche universités-communautés en économie sociale. 2009. *Un nécessaire état de situation sur l'intégration socioéconomique des jeunes Montréalais*. Coll. «Cahiers du LAREPPS, no 09-02». Montréal: Laboratoire de

recherche sur les pratiques et les politiques sociales Université du Québec à Montréal, v, 42 p.

Duval, Michelle. 2004. *Les organismes communautaires au Québec : pratiques et enjeux*. Montréal: Gaëtan Morin éditeur, Chenelière éducation, 164 p.

Emploi-Québec. 2004. *Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires oeuvrant en employabilité : membres de: Association des clubs de recherche d'emploi du Québec (ACREQ), Collectif des entreprises d'insertion du Québec (CEIQ), Regroupement québécois des organismes de développement de l'employabilité (RQuODE), Réseau canadien des entreprises d'entraînement (RCEE), Réseau des services spécialisés de main-d'oeuvre (RSSMO)*. [Montréal]: Emploi-Québec, 16 p.

----- (2012). Guide des mesures et des services d'emploi, Projet de préparation à l'emploi-Volet Jeunes en action. Direction des mesures et services aux entreprises et aux partenaires externes, Gouvernement du Québec: 30 p

Enjolras, Bernard. 2006. «Formes institutionnelles et changements institutionnels: le cas de la marchandisation des associations». Trad. de: *Texte en français et en anglais*. Thèse (D en sociologie), Montréal, Université du Québec à Montréal,

Université du Québec à Montréal, 233 p. En ligne. <<http://accessbib.uqam.ca/cgi-bin/bduqam/transit.pl?&noMan=24828597>>.

Esping-Andersen, Gøta. 1999. *Les trois mondes de l'État-providence essai sur le capitalisme moderne*. Coll. «Lien social». Paris: Presses universitaires de France, 310 p.

Fortier, Isabelle. 2010. «La modernisation de l'État québécois : La gouvernance démocratique à l'épreuve des enjeux du managérialisme». *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 22, no 2, p. 35-50. In *Érudit*. Érudit : <http://www.erudit.org/>. En ligne. <<http://id.erudit.org/iderudit/044218ar>>.

Gagné, Émilie. 2010. *La restructuration des services publics au Québec : le cas des Centres locaux d'emploi*, 115 p. En ligne. <<http://www.theses.ulaval.ca/2010/26942/26942.pdf>>.

- Gow, James Iain, Alain Noël, Patrick Villeneuve et GrÉTsÉ. 1993. *Choc des valeurs dans l'aide sociale au Québec? : pertinence et signification des visites à domicile* Trad. de: *French*. [Montréal]: Groupe de recherche et d'étude sur les transformations sociales et économiques p.
- Goyette, Martin, Jean Panet-Raymond, Céline Bellot et ebrary Inc. 2006. *Le Projet Solidarité jeunesse dynamiques partenariales et insertion des jeunes en difficulté*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, 178 p. En ligne. <<http://site.ebrary.com/lib/uqam/Doc?id=10226165>>.
- Guay, Lorraine. 1999. *Pour un mouvement communautaire citoyen*. Saint-Jérôme: Regroupement des organismes communautaires des Laurentides, 140 p.
- Ion, Jacques. 2006. *Le travail social au singulier : la fin du travail social?* , 2e éd. Coll. «Action sociale Politiques et dispositifs». Paris: Dunod, 139 p.
- Jetté, Christian. 2005. «Le programme de soutien aux organismes communautaires du ministère de la santé et des services sociaux : une forme institutionnelle structurante du modèle québécois de développement social (1971-2001)». Thèse (D en sociologie), Montréal, Université du Québec à Montréal,, 2 v. (xix, 731 f.) p. En ligne. <<http://accessbib.uqam.ca/cgi-bin/bduqam/transit.pl?&noMan=24145777>>.
- , 2008. *Les organismes communautaires et la transformation de l'État-providence : trois décennies de coconstruction des politiques publiques dans le domaine de la santé et des services sociaux*. Coll. «Collection Pratiques et politiques sociales et économiques». Québec: Presses de l'Université du Québec, xii, 422 p.
- Jetté, Christian, et Martin Goyette. 2010. «Pratiques sociales et pratiques managériales : Des convergences possibles ?». *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 22, no 2, p. 25-34. In *Érudit*. Érudit : <http://www.erudit.org/>. En ligne. <<http://id.erudit.org/iderudit/044217ar>>.
- Jetté, Christian, Benoît Lévesque et Yves Vaillancourt. 2007. *Le Programme de soutien aux organismes communautaires du Ministère de la santé et des services sociaux : une forme institutionnelle structurante du modèle québécois de développement social, 1971-2001*. Coll. «Cahiers du LAREPPS,CRISES», no no 07-07. Montréal:

Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales, Université du Québec à Montréal, xix, 731 p.

Jetté, Christian, Yves Vaillancourt, Philippe Leclerc et Université du Québec à Montréal. Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales. 2009. *L'économie sociale et les services de soutien à domicile au Québec : coproduction ou coconstruction?* Coll. «Cahiers du LAREPPS», no 09-07. Montréal: Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales, Université du Québec à Montréal, iii, 19 p.

Klein, Juan-Luis, Annie Camus et Christian Jetté. 2014. «Une crise utile? Le temps de la solidarité, de l'équité et de la justice sociale est venu». *Le Devoir* (Montréal), 22 mars 2014 p. G 3. En ligne. <<http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/403057/actionpublique-une-crise-utile>>. Consulté le 17 mai 2014.

Larose, Gérald, et al. 2004. *Contributions de l'économie sociale au renouvellement des politiques et des pratiques dans le domaine de l'insertion socioéconomique au Québec, de 1983 à 2003*. Coll. «Cahiers du LAREPPS ; no 04-03». [Montréal]: École de travail social LAREPPS/UQAM, iii, 37 p.

Le Bossé, Yann. 2008a. «L'empowerment : De quel pouvoir s'agit-il ? Changer le monde (le petit et le grand) au quotidien». *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 21, no 1, p. 137-149. In *Érudit*. Érudit : <http://www.erudit.org/>. En ligne. <<http://id.erudit.org/iderudit/019363ar>>.

----- 2008b. «Penser pour agir : L'impératif d'une praxis scientifique dans le champ des pratiques sociales». *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 21, no 1, p. 158-166. In *Érudit*. Érudit : <http://www.erudit.org/>. En ligne. <<http://id.erudit.org/iderudit/019365ar>>.

Lefèvre, Sylvain, Gérard Boismenu et Pascale Dufour. 2011. *La pauvreté : quatre modèles sociaux en perspective*. Coll. «Champ libre». Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 209 p.

Lemieux, Nicole, et Pierre Lanctôt. 1995. *Commencer sa vie adulte à l'aide sociale*. Québec: Ministère de la sécurité du revenu, xiv, 132 p.

- Lesemann, Frédéric. 2001. «De l'État providence à l'État partenaire». In *Giroux, G. L'État, la société civile et l'économie turbulences et transformations*, p. xii, 251 p. Sainte-Foy, Paris: Presses de l'Université Laval, L'Harmattan.
- Lévesque, Benoît. 2012. «La nouvelle valeur publique, une alternative à la nouvelle gestion publique ?». *Revue vie économique*, vol. Volume 4, no numéro 2.
- Métivier, Céline (2011). Évolution des modes de soutien financier du gouvernement québécois à l'égard de l'action communautaire, 2001-2002 à 2009-2010, Réseau québécois de l'action communautaire autonome: 63 p
- Ministère de la solidarité sociale. Direction de la recherche de l'évaluation et de la statistique. 2000. *Rapport statistique sur les prestataires du programme d'assistance-emploi*. Québec: Direction de la recherche de l'évaluation et de la statistique Ministère de la solidarité sociale p. En ligne. <<http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/17217>>.
- Morissette, Martine. 2014. *La fin du financement à la mission des CJE signifie la fin des CJE à court terme!* Coll. «État de situation», 7 p. En ligne. <[http://cjeo.qc.ca/wp-content/uploads/2014/11/la\\_fin\\_du\\_financement\\_des\\_CJE-20141126.pdf](http://cjeo.qc.ca/wp-content/uploads/2014/11/la_fin_du_financement_des_CJE-20141126.pdf)>.
- Ninacs, William A. 2008. *Empowerment et intervention : développement de la capacité d'agir et de la solidarité*. Québec: Les Presses de l'Université Laval, xiv, 140 p.
- Osborne, David, et Ted Gaebler. 1992. *Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, N.Y.: Plume, xxii, 405 p.
- Pelchat, Yolande. 2010. «L'appel à la participation». *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 22, no 2, p. 114-129. In *Érudit*. Érudit : <http://www.erudit.org/>. En ligne. <<http://id.erudit.org/iderudit/044223ar>>.
- Proulx, Jean, Denis Bourque, Sébastien Savard, Université du Québec à Chicoutimi. Groupe de recherche et d'intervention régionales, Université du Québec à Montréal. Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales, Université du Québec en Outaouais. Centre d'étude et de recherche en intervention sociale et Alliances de recherche universités-communautés en économie sociale. 2005. *Les interfaces entre l'État et le tiers secteur au Québec*. Coll. «Cahiers du LAREPPS»,

no no 05-13. Montréal: Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales, Université du Québec à Montréal, vi, 79 p.

Proulx, Jean, et Sébastien Savard. 2011. «Outil d'analyse des rapports à l'État». *Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales*, p. 14.

----- . 2012. *Les organismes communautaires au Québec : de la coexistence à la supplémentarité*. Coll. «Cahiers du LAREPPS,», no no 12-03. Montréal: Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales, Université du Québec à Montréal, iv, 27 p.

Québec (Province). Ministère de la santé et des services sociaux. 1992. *La politique de la santé et du bien-être*. Québec: Ministère de la santé et des services sociaux, 192 p.

Québec. Comité aviseur de Solidarité jeunesse, Frederico Fonseca, Nikolas Ducharme et Catie Cayer. 2003. *Bilan de la recherche-action Solidarité jeunesse : rapport*. Québec: le Comité Emploi et solidarité sociale, 68 p.

Québec. Ministère de la santé et des services sociaux, Julie Gauthier, Anne-Marie Langlois, Alain Poirier, Marc-André Maranda, Lyne Jobin, Bibliothèque et Archives nationales du Québec. et Québec (Province). Direction générale de la santé publique. 2008. *Programme national de santé publique 2003-2012*, 126 t., Mise à jour 2008. Québec: Santé et services sociaux Direction générale de la santé publique p. En ligne. <<http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/62479>>.

Québec. Ministère de la sécurité du revenu. 1996. *La réforme de la sécurité du revenu un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*. Québec: Ministère de la sécurité du revenu, 94 p.

Québec. Secrétariat à la jeunesse. 2005. «Stratégie d'action jeunesse : 2005-2008 document de consultation». Secrétariat à la communication gouvernementale, Ministère du conseil exécutif. En ligne. <<http://bibvir2.uqac.ca/archivage/24121539.pdf>>.

RCJEQ (2005a). Mémoire du Réseau des Carrefours jeunesse-emploi du Québec dans le cadre de la stratégie d'action jeunesse du gouvernement du Québec. Des projets, des actions; une ambition : la réussite: 56 p

- (2005b). Résumé, mémoire Stratégie jeunesse 06-05: 9 p
- (2008). 10 ans déjà. Bilan 1997-2007, Réseau des Carrefours jeunesse-emploi du Québec: 12 p
- René, Jean-François. 2009. «L'individualisation de l'intervention dans les organismes communautaires». *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 22, no 1, p. 111-124. In *Érudit*. Érudit : <http://www.erudit.org/>. En ligne. <<http://id.erudit.org/iderudit/039663ar>>.
- René, Jean-François, et et al. 2001. *Les organismes communautaires au Québec : des pratiques à la croisée des chemins : rapport de recherche sur la réorganisation du réseau de la santé et des services sociaux et les transformations dans les pratiques des organismes communautaires*. Montréal: Relais-femmes : CFP, 211 p.
- René, Jean-François, et Conseil québécois de développement social. 2000. *L'intégration des personnes assistées sociales et le rôle de l'État rapport de recherche*. Montréal: Conseil québécois de développement social, 51 p.
- Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec (2013). Rapport d'activités 2012-2013: 43 p
- SACA (2012). État de situation du soutien financier gouvernemental en action communautaire. Québec, Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales En ligne. <<http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/2106711>>.
- Secrétariat à la jeunesse. 2005. *Stratégie d'action jeunesse, 2005-2008 : document de consultation*. Québec: Secrétariat à la communication gouvernementale, Ministère du conseil exécutif, 53 p.
- 2006. «Pour une jeunesse engagée dans sa réussite stratégie d'action jeunesse 2006-2009». Secrétariat à la communication gouvernementale. En ligne. <<http://bibvir2.uqac.ca/archivage/24713557.pdf>>.

Secrétariat du Conseil du trésor. Québec. 2004. «Moderniser l'État pour des services de qualité aux citoyens : plan de modernisation 2004-2007». Secrétariat du Conseil du trésor]. En ligne. <<http://bibvir2.uqac.ca/archivage/18220654.pdf>

[http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/modernisation/plan\\_modernisation.pdf](http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/modernisation/plan_modernisation.pdf)>.

Shields, Geneviève. 2006. *Dynamiques partenariales dans le champ de la main-d'oeuvre, 1996-2003 : le défi d'une nouvelle gouvernance québécoise impliquant les organismes communautaires d'insertion*. Coll. «Cahiers du LAREPPS», no no 06-01. Montréal: Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales, Alliances de recherche universités-communautés en économie sociale, Université du Québec à Montréal, , viii, 95 p.

Sotomayor, Eliana, et Madeleine Lacombe (2006). Dix ans de luttes pour la reconnaissance. Comité aviseur de l'action communautaire autonome. Montréal: 173 p

Stoker, Gerry. 2006. «Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?». *The American Review of Public Administration*, vol. 36, no 1. En ligne. <<http://arp.sagepub.com/cgi/content/abstract/36/1/41>>.

Ulysse, Pierre-Joseph, et Frédéric Lesemann. 2004. *Citoyenneté et pauvreté : Politiques, pratiques et stratégies d'insertion en emploi et de lutte contre la pauvreté*. Quebec, QC, CAN: Les Presses de l'Université du Québec p. En ligne. <<http://site.ebrary.com/lib/uqam/docDetail.action?docID=10225774>>.

Vaillancourt, Yves. 2000. *Économie sociale, santé et bien-être la spécificité du modèle québécois au Canada*. Coll. «Cahiers du LAREPPS no 00-01». Montréal: Université du Québec à Montréal Laboratoire de recherche sur les pratiques sociales, iii, 38 p.

----- 2011. *Le modèle québécois de politique sociale, hier et aujourd'hui*. Coll. «Cahiers du LAREPPS», no no 11-09. Montréal: Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales, Université du Québec à Montréal, vi, 33 p. p.

----- 2014. *Note de recherche sur l'apport de l'économie sociale et solidaire dans la co-construction démocratique des politiques publiques: réflexions ancrées dans des expériences canadiennes, québécoises et latino-américaines*: Copublication CRISES et LAREPPS : UQAM, 69 p.

Vaillancourt, Yves, et François Aubry. 2014. *Rapport de recherche sur la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un exemple de co-construction démocratique de politique publique*. Winnipeg: Conseil des Canadiens avec déficiences, 55 p.

Vaillancourt, Yves, Philippe Leclerc, CRISES., ARUC-ISDC. et Université du Québec à Montréal. École de travail social. 2007. *Vers un état stratège partenaire de la société civile*. Coll. «Cahiers du LAREPPS,», no no 07-10. Montréal: LAREPPS/UQAM, iii, 30 p.

-----, 2008. *Note de recherche sur l'apport de l'économie sociale dans la coproduction et la coconstruction des politiques publiques*. Coll. «Cahiers du LAREPPS,», no no 08-01. Montréal: LAREPPS/UQAM, iii, 30 p.

Vaillancourt, Yves, et Michel Pelletier. 1988. *L'évolution des politiques sociales au Québec 1940-1960*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 513 p.

Vultur, Mircea, et Daniel Mercure (2011). Perspectives internationales sur le travail des jeunes. Collection Sociologie contemporaine. Québec, Presses de l'Université Laval, xv, 297 p. En ligne. <<http://proxy.bibliotheques.uqam.ca/login?url=http://site.ebrary.com/lib/uqam/Doc?id=10496471>>.