

# **Le transfert de l'innovation sociale dans le projet *Emplois de solidarité* : à la recherche d'une nouvelle politique publique dans le domaine de l'insertion socioprofessionnelle**

**Julie Chalifour  
Jean-Vincent Bergeron-Gaudin  
Christian Jetté**

Copublication Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales  
(LAREPPS) École de travail social, Université du Québec à Montréal (UQAM)  
et CRISES

Rapport – Août 2014  
Publication – Juillet 2016

***Les Cahiers du CRISES***  
***Collection Études de cas***  
**ES1603**

*Le contenu de ce Cahier de recherche n'engage que son/ses auteur(s).*

Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES)

Collection Études de cas - no ES1603

**« Le transfert de l'innovation sociale dans le projet Emplois de solidarité : à la recherche d'une nouvelle politique publique dans le domaine de l'insertion socioprofessionnelle »**

Julie Chalifour, Jean-Vincent Bergeron-Gaudin et Christian Jetté

Copublication Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS), École de travail social, Université du Québec à Montréal (UQAM) et CRISES

ISBN : 978-2-89605-396-4

Dépôt légal : 2015

Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
Bibliothèque et Archives nationales du Canada

## PRÉSENTATION DU CRISES

Notre Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) est une organisation interuniversitaire qui étudie et analyse principalement « **les innovations et les transformations sociales** ».

Une innovation sociale (IS) est une intervention initiée par des acteurs sociaux pour répondre à une aspiration, subvenir à un besoin, apporter une solution ou profiter d'une opportunité d'action afin de modifier des relations sociales, de transformer un cadre d'action ou de proposer de nouvelles orientations culturelles.

En se combinant, les innovations peuvent avoir à long terme une efficacité sociale qui dépasse le cadre du projet initial (entreprises, associations, etc.) et représenter un enjeu qui questionne les grands équilibres sociétaux. Elles deviennent alors une source de transformations sociales et peuvent contribuer à l'émergence de nouveaux modèles de développement.

Les chercheurs du CRISES étudient les innovations sociales à partir de quatre axes complémentaires voués à l'analyse d'autant de dimensions de l'innovation sociale et de son inscription dans des processus de transformation sociale :

### Axe 1 : Innovations sociales et transformations dans les politiques et les pratiques sociales

Cet axe regroupe des projets qui se structurent autour de **la construction et l'application des politiques publiques et du rôle qu'y jouent les demandes sociales**. Les travaux des membres de cet axe se déclinent en 5 thèmes :

- L'IS à travers l'évolution historique des régulations sociales
- Les nouvelles pratiques démocratiques et sociales
- Le transfert des pratiques sociales et la construction des politiques publiques
- Les IS et la transformation sociale dans la santé et la communauté
- L'IS dans le logement social.

### Axe 2 : Innovations sociales et transformations dans le territoire et les collectivités locales

Les projets qui se regroupent dans cet axe analysent les **innovations sociales dans la perspective du rapport des collectivités au territoire**, ce qui les amène à privilégier l'intersectorialité et à examiner l'effet des diverses formes de proximité (physique et relationnelle) sur la structuration et les nouvelles dynamiques des collectivités territoriales. Les travaux des membres de cet axe se déclinent en 5 thèmes :

- Les actions innovatrices de revitalisation des communautés
- L'IS en milieux ruraux et forestiers

- L'action communautaire contre la pauvreté et l'exclusion
- Les modalités innovatrices de gouvernance territoriale
- Les nouvelles aspirations et la mouvance identitaire.

### **Axe 3 : Innovations sociales et transformations dans les entreprises collectives**

Regroupés autour de l'objet de **l'entreprise collective et de ses relations avec la sphère de l'économie dominante**, cet axe regroupe des projets qui analysent des innovations sociales qui se déploient autour des entreprises d'économie sociale, des sociétés d'État et des nouvelles formes hybrides d'entreprises. Les travaux de cet axe se déclinent en 5 thèmes :

- Les modèles de gouvernance et de gestion des entreprises sociales et collectives
- Le financement solidaire et l'accompagnement de l'entrepreneuriat collectif
- L'évaluation de l'économie sociale
- L'économie sociale et la transformation sociale
- Les modèles hybrides : partenariats publics-privés-économie sociale.

### **Axe 4 : Innovations sociales et transformations dans le travail et l'emploi**

Les membres de cet axe abordent **l'IS en lien avec l'évolution des politiques d'emploi et les conditions de réalisation du travail**. Ils analysent la qualité de l'emploi et du travail dans une perspective sociétale d'intégration socioprofessionnelle. Six thèmes de recherche seront privilégiés :

- L'IS dans les relations industrielles et la gestion des ressources humaines
- Les stratégies émergentes dans l'action syndicale
- Les nouveaux statuts d'emploi et le précaire
- Les problèmes et aspirations en matière de protections sociales
- Les nouvelles stratégies d'insertion en emploi
- La gestion des âges et des temps sociaux et la conciliation travail-famille.

**Retrouvez le descriptif complet des axes de recherche du CRISES sur :**

<http://crises.uqam.ca/recherche/axes-de-recherche.html>

## **LES ACTIVITÉS DU CRISES**

En plus de la conduite de nombreux projets de recherche, l'accueil de stagiaires postdoctoraux et la formation des étudiants, le **CRISES** organise toute une série de séminaires et de colloques qui permettent le partage et la diffusion de connaissances nouvelles. Le Centre dirige également plusieurs collections de Cahiers de recherche qui permettent de rendre compte des plus [récents travaux des membres](#).

**Juan-Luis Klein**  
Directeur

## NOTES SUR LES AUTEURS

**Julie CHALIFOUR** possède une maîtrise en service social et un baccalauréat en psychoéducation, tous deux de l'Université de Montréal. Son mémoire de maîtrise a été dirigé par Christian Jetté, professeur à l'École de service social de l'Université de Montréal et membre régulier du CRISES. Elle a bénéficié de l'appui de la Fondation Desjardins, de l'École de service social et du Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS).

**Jean-Vincent BERGERON-GAUDIN** poursuit des études doctorales en science politique à l'Université de Montréal et est détenteur d'une maîtrise en travail social (économie sociale) de l'Université du Québec à Montréal. Il a collaboré à plusieurs projets de recherche concernant la place des organismes communautaires et des entreprises d'économie sociale dans le système de santé et de services sociaux au Québec. Sa thèse porte sur les luttes politiques en lien avec la question du logement.

**Christian JETTÉ** est professeur à l'École de service social de l'Université de Montréal, codirecteur scientifique du Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS) ainsi que membre régulier du CRISES. Ses plus récents travaux portent sur l'intervention collective et la quête de reconnaissance, l'économie plurielle et les fondations, le rôle des milieux communautaires et associatifs dans les services à domicile en France et au Québec ainsi que sur le transfert des innovations sociales du tiers secteur vers le secteur public.



## TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS .....	IX
RÉSUMÉ / ABSTRACT .....	XI
INTRODUCTION .....	13
1. LA DESCRIPTION DE LA PRATIQUE NOVATRICE .....	15
1.1 La dimension organisationnelle .....	16
1.2 La dimension institutionnelle.....	18
1.3 Les aspects novateurs.....	19
1.3.1 Le milieu de travail ciblé.....	19
1.3.2 L'accompagnement et la médiation.....	20
1.3.3 La gestion du programme et les liens avec l'employeur .....	21
1.3.4 La vision à long terme .....	22
1.3.5 L'approche globale.....	23
2. L'HISTORIQUE DE LA PRATIQUE NOVATRICE.....	25
2.1 La phase de diagnostic (1997-1999).....	25
2.2 La phase d'exploration (2000-2003).....	25
2.3 Le premier projet pilote (2004-2010) .....	27
2.4 Le second projet pilote (2011-2014).....	28
3. LE PROCESSUS DE TRANSFERT .....	33
3.1 Les éléments facilitants.....	33
3.1.1 Le réseau d'acteurs .....	33
3.1.2 Le capital socioculturel.....	37
3.2 Les éléments contraignants .....	38
3.2.1 Le contexte sociohistorique .....	39
3.2.2 Les structures administratives .....	42
3.2.3 Le choc des cultures .....	45
4. BILAN ET PERSPECTIVES FUTURES .....	49
4.1 Les impacts du projet.....	49
4.2 Les perspectives d'institutionnalisation au MESS .....	50

CONCLUSION .....	55
BIBLIOGRAPHIE .....	61
ENTREVUES .....	65

## **LISTE DES ABRÉVIATIONS**

ACEF	Association coopérative d'économie familiale
CIBES	Centre d'intervention budgétaire et sociale de la Mauricie
CLE	Centre local d'emploi
COMSEP	Centre d'organisation mauricien de services et d'éducation populaire
FAIE	Fonds d'aide à l'innovation et à l'expérimentation
FAPE	Formation d'aide préparatoire à l'emploi
MESS	Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale
MSSS	Ministère de la santé et des services sociaux
NGP	Nouvelle gestion publique



## RÉSUMÉ

Ce Cahier de recherche du CRISES/LAREPPS s'inscrit dans un projet de recherche plus large portant sur le transfert des pratiques novatrices des milieux communautaires vers le secteur public. Deuxième monographie d'une série de quatre, cette étude s'intéresse plus précisément au projet *Emplois de solidarité*, une initiative du Centre d'organisation mauricien de services et d'éducation populaire (COMSEP) dans le domaine de l'insertion socioprofessionnelle. Ce Cahier vise d'abord à décrire les pratiques novatrices qui ont été développées dans le cadre de ce projet, puis à analyser les actions qui ont été posées pour tenter de transférer ces pratiques au sein du secteur public.

La première partie du Cahier consiste en une description du projet *Emplois de solidarité* à partir de ses dimensions organisationnelle et institutionnelle. Nous présentons pour commencer le projet comme une approche d'intégration en emploi qui s'adresse à des personnes éloignées du marché du travail et qui comprend une formation préparatoire à l'emploi et une expérience de travail salariale à long terme dans une entreprise. Nous décrivons par la suite les différents acteurs institutionnels (MESS, Direction régionale d'Emploi-Québec, CLE de Trois-Rivières) avec lesquels COMSEP entretient des liens dans le projet. Les principaux aspects novateurs du projet (le milieu de travail ciblé, l'accompagnement et la médiation, la gestion du programme et les liens avec l'employeur, la vision à long terme et l'approche globale) sont mis en relief dans la dernière section.

La deuxième partie expose l'historique du projet. Nous revenons sur les quatre grandes phases qui ont marqué son évolution : une première phase de diagnostic de 1997 à 1999, une deuxième phase d'exploration de 2000 à 2003, une troisième phase avec un premier projet pilote de 2004 à 2010 et une quatrième phase avec un second projet pilote de 2011 à 2014. Cette lecture historique nous permet de voir comment le projet a pris forme au fil du temps.

La troisième partie aborde de front la question du transfert. Nous analysons en détail les facteurs qui ont favorisé l'amorce de ce processus (le réseau d'acteurs autour du projet, le capital socioculturel des promoteurs, les ouvertures dans le système institutionnel, entre autres) et ceux qui se sont plutôt posés en travers de la route (le contexte sociohistorique, la rigidité des structures administratives, le choc des cultures entre le milieu communautaire et le milieu institutionnel, notamment).

La quatrième et dernière partie dresse le bilan du processus de transfert et revient sur certains aspects du projet. Nous insistons principalement sur deux éléments : les impacts du projet et ses perspectives d'institutionnalisation au sein du MESS. En conclusion, nous identifions les facteurs qui ont joué un rôle prépondérant dans la progression du processus d'institutionnalisation du projet. Nous démontrons à l'aide de cette étude que les déterminants du transfert de l'innovation sociale renvoient en bonne partie aux interactions complexes entre les systèmes institutionnels et l'action stratégique des acteurs qui portent l'innovation.

Mots-clés : Milieu communautaire, Secteur public, Insertion socioprofessionnelle, Intégration, Acteur institutionnel, Marché du travail, Transfert de l'innovation sociale

## **ABSTRACT**

*This Working Paper of CRISES/LAREPPS is part of a broader research project on the transfer of innovative practices from community environments to the public sector. As the second monograph in a series of four, it examines the Emplois de solidarité project, an initiative of the Centre d'organisation mauricien de services et d'éducation populaire (COMSEP) dedicated to socio-professional integration. The Working Paper aims first to describe the innovative practices that have been developed as part of this project and to analyze the actions undertaken to try to transfer these practices within the public sector.*

*The first part of the Working Paper consists of a description of the Emplois de solidarité project from its organizational and institutional dimensions. We begin by presenting the project as an employment integration approach that caters to people excluded from the labour market and that includes an employment training and a long-term work experience in a business. We then describe the various institutional actors (MESS, Direction régionale d'Emploi-Québec, CLE de Trois-Rivières) with whom COMSEP maintains links as part of the project. The main innovative aspects of the project -the targeted work environment, coaching and mediation, project management and contacts to employers, the long-term vision and the holistic approach- are highlighted in the last section.*

*The second section of the Working Paper presents the history of the project, outlining the four main phases that marked its evolution: 1) diagnosis (1997-1999); 2) exploration (2000-2003); 3) initial pilot project (2004-2010); and 4) second pilot project (2011-2014). This historical reading allows us to see how the project has taken shape over time.*

*The third section directly addresses the issue of transfer. We analyze in detail the factors that contributed to the initiation of this process (e.g., network of actors around the project, socio-cultural capital of the promoters, openings in the institutional system) and those that were, instead, an impediment (socio-historical context, rigid administrative structures, culture clash between the community and institutional settings).*

*The fourth and final section takes stock of the transfer process and returns to certain aspects of the project. In particular, it discusses the project's impacts and its prospects of becoming institutionalized within the MESS (ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale). In conclusion, we identify the factors that played a leading role in the evolution of the institutionalization of the project. Overall, our study demonstrated that the transfer of social innovation is determined in great part by the complex web of interaction between the institutional systems and the strategic action of the actors who drive and realize the innovation.*

Key words: Community environments, Public sector, Socio-professional integration, Integration, Institutional actors, Labour market, Transfer of social innovation

## INTRODUCTION

De manière générale, les configurations organisationnelle et institutionnelle plus bureaucratiques des administrations publiques découragent la prise de risque et l'expérimentation. Or, ces éléments sont jugés essentiels à l'innovation (Harrisson, 2007). Certaines composantes du tiers secteur (organisme communautaire et entreprise d'économie sociale), de par leur proximité avec les communautés locales, leur souplesse organisationnelle et leur fonctionnement démocratique, sont plus sujettes à développer des pratiques novatrices. Mettant à profit la diversité des acteurs impliqués dans la production des services (intervenants, utilisateurs des services et membres de la communauté), ces pratiques peuvent par la suite - à certaines conditions qui impliquent des compromis et des réaménagements - être transférées dans le secteur public.

L'objectif principal du projet de recherche dans lequel s'inscrit la présente monographie est de dégager les conditions de transfert des pratiques novatrices du tiers secteur vers le secteur public dans le domaine de la santé et du bien-être au Québec. Le but n'est pas d'évaluer les innovations en elles-mêmes, mais plutôt d'analyser leur institutionnalisation, un processus qui peut s'avérer indispensable pour le développement et la diffusion des pratiques développées par le tiers secteur. La recherche se déroule en deux temps : premièrement, quatre études de cas<sup>1</sup> seront produites afin de documenter le processus de transfert de quatre pratiques novatrices; deuxièmement, ces études de cas seront analysées de façon transversale afin d'identifier les points de convergence et divergence entre elles et de mesurer plus globalement l'effet des pratiques du tiers secteur sur les programmes et les politiques publiques.

La présente monographie porte sur le transfert d'une pratique novatrice dans le domaine de l'employabilité : le projet *Emplois de solidarité* développé dans la région de la Mauricie par le Centre d'organisation mauricien de services et d'éducation populaire (COMSEP). Cette pratique s'adresse aux personnes peu scolarisées et très éloignées du marché du travail et cherche à leur permettre d'acquérir un emploi à long terme pour améliorer leurs conditions de vie. Deux projets pilotes ont été réalisés au cours des dernières années. Ces projets visent à renouveler les façons de faire en matière de lutte à la pauvreté et à attirer l'attention du gouvernement sur la nécessité d'étendre la pratique développée par COMSEP à l'ensemble du territoire québécois.

Afin de rendre compte des éléments qui ont facilité et qui ont contraint jusqu'à maintenant le transfert de cette pratique, nous avons d'abord analysé la documentation et la littérature grise mises à notre disposition par les acteurs directement impliqués dans le projet. Dans un deuxième temps, nous avons rencontré, sur une période allant de février à septembre 2011, 13 acteurs clés gravitant autour du projet, soit à titre d'intervenant au sein de l'organisme promoteur, soit à titre de représentant du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), soit à titre de

---

<sup>1</sup> Les trois autres études de cas portent sur : l'approche de la Maison Carpe Diem dans le domaine de l'intervention et de l'hébergement auprès des personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer; la pratique du soutien communautaire en logement social ; et le projet pour la gestion autonome de la médication, communément appelé le projet GAM.

participant au projet. Le matériel recueilli a été traité selon la méthode classique d'analyse de contenu (Miles et Huberman, 2003) et les données colligées ont été classifiées manuellement par unités de sens en fonction des dimensions répertoriées dans notre grille de collecte de données. Pour construire cette dernière, nous nous sommes principalement appuyés sur la *Grille de collecte et de catégorisation des données pour l'étude d'activités de l'économie sociale et solidaire*, telle que développé par Comeau (2000).

Pour présenter les résultats de notre démarche, nous avons divisé la monographie en quatre parties. En premier lieu, nous décrirons l'émergence et le développement du projet *Emplois de solidarité* en abordant ses dimensions organisationnelle et institutionnelle ainsi que ses aspects novateurs. Ensuite, nous retracerons l'histoire du transfert de la pratique qui a commencé au tournant des années 2000 et qui se poursuit encore à l'heure actuelle. Nous analyserons dans la troisième partie les conditions qui facilitent et celles qui contraignent le transfert, puis nous terminerons en dressant un bilan de ce processus et en examinant les perspectives futures du projet.

## 1. LA DESCRIPTION DE LA PRATIQUE NOVATRICE

Le Centre d'organisation mauricien de services et d'éducation populaire (COMSEP) regroupe depuis 1986 les personnes en situation de pauvreté qui veulent s'organiser afin d'améliorer leurs conditions de vie. Situé à la frontière de trois quartiers populaires de Trois-Rivières (Sainte-Cécile, Saint-François d'Assise et Notre-Dame-des-Sept-Allégres), l'organisme rejoint près de 4000 personnes par année, compte 400 membres et plus de 125 bénévoles (COMSEP, 2013). Les activités de COMSEP s'inscrivent dans une multitude de secteurs : alphabétisation, éducation populaire, soutien aux familles, lutte au décrochage scolaire, économie sociale, employabilité et développement local (St-Germain, Lesemann et Ulysse, 2009).

Au cours des années 1990, les intervenants de COMSEP ont pris conscience que la question de l'intégration à l'emploi occupait de plus en plus de place dans les préoccupations exprimées par les participants aux activités de l'organisme. Pour répondre à cette demande, COMSEP décide en 1993 d'intégrer à sa programmation une formation d'aide préparatoire à l'emploi (FAPE). Donné en collaboration avec le gouvernement fédéral, ce programme peut accueillir une cinquantaine de personnes (Entrevue 1 : 3). Il permet aux participants d'acquérir une formation pour des métiers semi-spécialisés et, dans certains cas, d'obtenir des cartes de compétence, par exemple pour le métier d'opérateur de machines. Ce programme va cependant être modifié à la suite du transfert des questions touchant la main-d'œuvre du gouvernement fédéral au gouvernement québécois en 2005. Plusieurs responsabilités en matière de formation à l'emploi sont alors octroyées aux commissions scolaires. COMSEP demeure tout de même une ressource externe en employabilité reconnue par Emploi-Québec.

Malgré la panoplie de programmes d'intégration et de formation offerts à cette époque, 49% des personnes qui participent au programme d'alphabétisation de COMSEP ne trouvent toujours pas de réponse adéquate à leurs besoins sur le plan professionnel (Gervais, St-Germain et Lamoureux, 2002). Ces personnes, qui ne présentent ni déficience, ni handicap physique, ne bénéficient d'aucune politique sociale permettant de soutenir l'accès et le maintien en emploi et doivent vivre avec les stigmates associés au fait de recevoir de l'aide sociale. Malgré tous les efforts qu'elles peuvent faire, l'accès au marché de l'emploi leur est systématiquement refusé.

C'est ainsi qu'au début des années 2000, COMSEP se lance dans un premier projet expérimental dont l'objectif est de créer des emplois qui puissent être occupés par cette population spécifique. Ce premier projet, axé sur la création de nouvelles entreprises à but non lucratif, ne donnera pas les résultats escomptés. Comme le précise une intervenante du COMSEP, ce manque de résultats s'explique par « toutes sortes de raisons comme des limites en raison de leurs [les participants au projet] conditions sociales, des limites de "productivité", qui faisaient en sorte que même nous, dans nos entreprises d'économie sociale, on n'était pas capables de les engager » (Entrevue 1 : 4). De fait, l'accès à l'emploi salarié constitue de plus en plus un lieu de concurrence féroce et d'inégalités (Dubar, 1993 dans St-Germain, Lesemann et Ulysse, 2009). Dans ce contexte, les entreprises d'économie sociale, comme les autres, doivent atteindre certains standards pour

s'assurer de pouvoir vendre leurs produits (Entrevue 3 : 3). Malgré leur mission sociale, les entreprises d'économie sociale doivent avant tout se concentrer sur leur niveau de productivité.

Sur la base de ces observations, les intervenants de COMSEP décident de pousser plus loin leur réflexion pour renouveler les pratiques sociales de lutte contre l'exclusion et la pauvreté, et plus particulièrement, celles liées au problème de l'emploi. Le projet *Emplois de solidarité* prend forme dans ce contexte. Les intervenants de COMSEP partaient de trois grandes hypothèses : premièrement, qu'une partie de la population se voyait exclue de la sphère du travail en raison de défis particuliers liés à leurs conditions sociales, dont la pauvreté, l'analphabétisme, la faiblesse de leur réseau social et la précarité de leur état de santé; deuxièmement, qu'un modèle d'insertion sociale novateur pourrait apporter un certain nombre de réponses à cette exclusion systémique; troisièmement, que la mise en place d'un projet pilote pourrait permettre d'évaluer les retombées éventuelles pour le gouvernement du Québec et pour les participants au projet (Gervais, St-Germain et Lamoureux, 2002 : 9).

## 1.1 La dimension organisationnelle

Le premier projet pilote des *Emplois de solidarité* démarre en 2005. Le projet a pour mission de base de « permettre à chacun, peu importe sa condition, sa distance par rapport au marché du travail, d'exercer son droit d'accéder au marché du travail et de bénéficier ultimement de la reconnaissance sociale qui en découle » (*Ibid.* : 9). L'objectif principal du premier projet pilote et du second qui l'a suivi en 2011 est de jeter les bases d'une éventuelle politique visant à compenser l'écart de productivité des personnes désavantagées par le marché du travail pour encourager les employeurs à engager ces personnes de manière volontaire. On souhaite que l'expérimentation à petite échelle permette éventuellement un déploiement à grande échelle.

Le programme développé par COMSEP mise sur le lien entre la formation préparatoire à l'emploi et l'expérience de travail à long terme. Le concept, au départ, était inspiré des expériences d'insertion à l'emploi des personnes ayant un handicap physique. La principale caractéristique qui relie cette population à celle des personnes éloignées du marché de l'emploi fréquentant l'organisme COMSEP est leur faible niveau de productivité. On a donc eu l'idée d'offrir aux personnes répondant à cette caractéristique un emploi plus adapté à leurs attentes et à leurs capacités.

Les personnes rejointes par le projet se retrouvent à la frontière entre les catégories de prestation « aptes » et « inaptés » au travail. Les contraintes qui limitent leur accès au marché du travail sont autant de nature objective que subjective. Pour participer au projet *Emplois de solidarité*, les personnes doivent répondre à quatre critères parmi les suivants : être inscrit à l'aide sociale sur une durée cumulative supérieure ou égale à quatre ans, avoir été absent du marché du travail pour une période prolongée, avoir 45 ans et plus, avoir une scolarité inconnue ou inférieure à la quatrième année du secondaire et/ou être chef de famille monoparentale (St-Germain, Lesemann et Ulysse, 2009 : 11). De leur côté, les entreprises volontaires qui emploient

les participants reçoivent une subvention salariale à long terme qui démarre à 60 % la première année et qui peut atteindre un pourcentage moindre dans les années suivantes, selon le niveau de productivité du participant<sup>2</sup>. À ce montant s'ajoute une allocation permettant à l'employeur de désigner un compagnon qui veille à faciliter le processus d'intégration sur le lieu de travail. Assurant la liaison entre tous les acteurs du programme, un agent de projet agit à titre d'intervenant accompagnateur (*Ibid.*). Ce dernier joue principalement un rôle de médiateur dans le projet.

Le processus d'intégration débute par une période de préparation-formation d'une durée de huit semaines au cours de laquelle les participants peuvent préciser leurs objectifs personnels d'intégration et d'insertion professionnelle, identifier les obstacles éventuels et comprendre leurs droits et leurs devoirs en milieu de travail. Chacun d'entre eux rencontre un agent du Centre d'intervention budgétaire et sociale de la Mauricie (CIBES)<sup>3</sup> pour établir des projections financières. L'idée derrière cette rencontre est d'évaluer l'impact financier global du projet pour la personne et sa famille. Durant les six mois suivant l'entrée en milieu de travail, le lien à l'aide sociale est maintenu et le nombre d'heures travaillées par semaine ne dépasse pas 21. Une rencontre hebdomadaire de groupe entre les participants et les intervenants - et d'autres rencontres supplémentaires au besoin - est aussi prévue (St-Germain, 2014 : 186). Ces rencontres deviennent un espace d'intervention permettant de prévenir les risques de décrochage et les crises, mais aussi de stimuler le transfert des acquis entre les participants (St-Germain, Lesemann et Ulysse, 2009). Même si le projet dans sa globalité est perçu de manière très positive par les participants, il reste que le processus d'insertion à l'emploi constitue une étape difficile à franchir. Plusieurs participants vivent ce processus comme une épreuve identitaire et culturelle au cours de laquelle ils doivent se positionner face aux pratiques et aux valeurs portées par le milieu de travail. La rencontre hebdomadaire permet donc de prendre le temps de voir ce que l'expérience implique comme changements dans la vie sociale, familiale et économique des participants (Entrevue 2).

Durant les trois premiers mois du projet, le participant est jumelé sur son lieu de travail avec un collègue qui l'accompagne dans son processus d'intégration et qui joue un rôle de tutorat. Cette mesure a pour objectif de favoriser la construction d'un sentiment de sécurité et d'appartenance des personnes à leur nouveau milieu et à l'équipe de travail (St-Germain, Lesemann et Ulysse, 2009). Au sixième et au douzième mois, chaque participant doit faire un retour sur son parcours afin de décider de son cheminement futur. Certains participants travaillent de 21 à 28 heures ou même 35 heures par semaine, dépendamment de leur situation particulière et des besoins de l'entreprise. Le fait d'être marié ou divorcé, d'avoir ou non des enfants à charge, d'avoir une dette envers l'aide sociale ou d'avoir droit à un supplément de revenu, sont autant de facteurs qui peuvent influencer la décision concernant le nombre d'heures de travail. On choisit le scénario de

---

<sup>2</sup> En fait, le pourcentage de la subvention salariale a varié d'un projet pilote à l'autre. Dans le premier projet pilote, la subvention salariale a été maintenue à 60 % tout au long de l'expérimentation, tandis que dans le second projet pilote, la subvention a été gelée à 60 % pour la cohorte à Lévis, mais a été dégressive à partir de la deuxième année pour la cohorte de Trois-Rivières. Dans ce cas, le pourcentage a effectivement diminué selon la productivité des participants.

<sup>3</sup> Le CIBES est une association coopérative d'économie familiale (ACEF), comme on en retrouve plusieurs à travers le Québec.

travail en fonction des analyses du CIBES et du degré d'amélioration de la situation sociale et financière du participant (Entrevue 2). Cette étape peut être cruciale, en ce sens que l'augmentation du nombre d'heures travaillées peut impliquer une sortie officielle de l'aide sociale. Durant les années qui suivront, l'agent de projet maintiendra toujours les liens avec l'entreprise et les participants, soit par l'entremise de suivis téléphoniques effectués tous les six mois pour ceux qui sont toujours en emploi, soit par un accompagnement dans la recherche d'un nouvel emploi pour ceux qui l'ont perdu (St-Germain, Lesemann et Ulysse, 2009).

## 1.2 La dimension institutionnelle

Le projet *Emplois de solidarité* s'inscrit aussi dans des conditions institutionnelles particulières. Comme tous les organismes communautaires, COMSEP est géré par un conseil d'administration. Chaque comité de l'organisme élit un représentant pour siéger sur cette instance (COMSEP, 2014). Certaines personnes peuvent également être cooptées en raison de leur expertise, mais les membres participants demeurent majoritaires au conseil (*Ibid.*). Les administrateurs se rencontrent une fois par mois (*Ibid.*). Ils veillent au bon fonctionnement de l'organisme et peuvent parfois être appelés à prendre des décisions par rapport au projet, par exemple si une nouvelle demande de financement doit être déposée. Autre structure importante, l'assemblée générale permet à l'ensemble des membres de COMSEP de se prononcer sur les grandes orientations de l'organisme. Cette seconde instance se réunit sur une base annuelle (*Ibid.*). Le projet *Emplois de solidarité* fait partie des points qui peuvent être traités en assemblée générale.

Il est important de mentionner que le conseil d'administration et l'assemblée générale sont, d'une certaine façon, des structures institutionnelles imposées. En effet, la troisième partie de la Loi sur les compagnies, le cadre législatif qui régit les organismes à but non lucratif au Québec, oblige les organismes communautaires à fonctionner avec ces instances. Or, COMSEP ne s'en tient pas qu'à ces structures. Les différents comités (comité théâtre, comité femmes, comité hommes, comité friperie, comité familles, comité *ad hoc*, etc.) au sein de l'organisme permettent aux membres de prendre part aux prises de décision sur une base plus quotidienne. Chaque comité a son propre comité organisateur. Cette équipe est responsable de coordonner les activités de son comité (*Ibid.*). Les décisions à ce niveau sont prises par consensus ou par un vote à majorité. Les comités organisateurs peuvent aussi faire des recommandations au conseil d'administration qui demeure cependant libre d'en « dispose[r] selon les besoins et les objectifs de l'organisme » (*Ibid.*). Ce fonctionnement plus participatif démontre à quel point l'inclusion sociale et la démocratie sont des valeurs primordiales pour COMSEP.

Dans le cadre du projet, COMSEP doit aussi transiger avec des acteurs externes. Évidemment, le MESS est une figure de premier plan à ce chapitre, étant donné que les questions relatives à l'emploi sont sous sa responsabilité. Ce ministère compte toutefois des antennes régionales qui sont chargées d'appliquer à l'échelle de leur territoire les différentes mesures du gouvernement québécois en matière d'emploi et de solidarité sociale. Ces antennes régionales sont connues sous le nom d'Emploi-Québec. À l'occasion du projet, COMSEP travaille donc également avec la

Direction régionale d'Emploi-Québec en Mauricie. Au palier local, le MESS est représenté par les Centres locaux d'emploi (CLE) qui offrent toute une gamme de services pour les personnes en recherche d'emploi. Depuis 2006, les CLE s'occupent aussi d'administrer les prestations d'aide sociale. COMSEP est aussi en lien avec le CLE de Trois-Rivières.

Nous examinerons plus loin la nature des rapports qu'entretient l'organisme avec ces différents interlocuteurs institutionnels. Pour l'instant, retenons seulement que COMSEP collabore avec ces trois paliers (provincial, régional et local) du MESS dans le cadre du projet.

### **1.3 Les aspects novateurs**

**La dimension novatrice du projet *Emplois de solidarité* s'observe dans plusieurs de ses caractéristiques : le type de milieu de travail ciblé, l'importance accordée à la médiation et à l'accompagnement, le mode de gestion, la vision à long terme et surtout, l'intégration de ces différentes variables au sein d'un seul et même programme.**

#### ***1.3.1 Le milieu de travail ciblé***

À l'origine, le projet devait surtout se développer dans le milieu communautaire et dans le secteur de l'économie sociale parce qu'il offrait un allègement de la charge salariale pour les employeurs. Les premières expérimentations ont cependant conduit à nuancer cette idée, l'entreprise privée traditionnelle s'étant avérée un lieu beaucoup plus propice que prévu à l'intégration et au maintien en emploi des personnes participant au projet. Le milieu communautaire, plus fragile financièrement, n'offrait qu'un faible nombre d'heures de travail aux participants. Les salaires y étaient plus faibles et les conditions étaient globalement peu avantageuses (Entrevue 1; Entrevue 3). Même s'ils ne sont habituellement pas admissibles aux subventions salariales d'Emploi-Québec, ce sont finalement les commerces de détail et les petites entreprises marchandes qui reçoivent le plus de participants et qui sont les plus appréciés de ces derniers, entre autres en raison des conditions de travail qui sont considérées plus intéressantes dans ces milieux. Les emplois dans ces entreprises correspondent aussi aux aspirations des personnes et à leur niveau de qualification.

Fait intéressant, les employeurs des commerces de détail et des petites entreprises participant au projet ont souvent eu eux-mêmes un parcours professionnel sinueux. Certains ont dû solliciter l'aide de l'État ou ont demandé à leurs proches de subvenir à leurs besoins à certains moments de leur vie. Les employeurs qui ont connu ce genre de difficultés seraient plus sensibles à la situation vécue par les participants au projet et seraient plus portés à s'engager dans ce type de programme (St-Germain, Lesemann et Ulysse, 2009).

En plus de mieux correspondre aux besoins et aux aspirations des participants, cette réorientation vers le secteur privé a été bénéfique et structurante, selon une employée d'Emploi-Québec impliquée dans le projet (Entrevue 3). Selon une autre informatrice, les petites entreprises privées constituent un lieu privilégié pour les participants au projet parce qu'on y trouve des pratiques de gestion des ressources humaines habituellement plus flexibles et plus facilement adaptables. Les participants ne possédant généralement pas de voiture et se déplaçant bien souvent à pied ou en transport en commun, ces derniers préfèrent aussi travailler dans des commerces de proximité avoisinant leur domicile (Entrevue 2).

### **1.3.2 L'accompagnement et la médiation**

Outre ces considérations, ce qu'il fallait surtout trouver dans le milieu d'emploi, c'était la possibilité d'offrir un accompagnement aux participants et de développer des mécanismes de médiation entre COMSEP, les participants et les employeurs. Déjà avec la mise sur pied des premiers programmes préparatoires à l'emploi de l'organisme, l'esprit d'accompagnement, avant pendant et après la formation, constituait un élément clé de l'intégration à l'emploi. Selon une des fondatrices de COMSEP, cet accompagnement est l'un des principaux éléments qui distinguent l'approche de l'organisme par rapport aux programmes offerts dans les commissions scolaires et par Emploi-Québec. À COMSEP, préalablement à la formation, on vise le développement du savoir-être, du savoir-faire et de la connaissance du marché du travail. On propose un accompagnement très serré après la formation, durant le stage et même longtemps après la fin des activités de travail. Cet esprit imprègne en fait toutes les activités de l'organisme, autant dans le domaine de l'éducation, de la santé et des services sociaux, que de l'emploi (Entrevue 1).

Dans le cadre du projet *Emplois de solidarité*, un processus d'accompagnement a été mis en place, un processus qui, bien qu'il soit considéré comme un élément central, reste souple et adapté aux besoins. L'agent de projet réunit d'abord l'employeur, le participant et le compagnon désigné dans le milieu de travail afin que chacun puisse se rencontrer et s'entendre sur un protocole. L'agent de projet assure par la suite un suivi téléphonique régulier auprès de l'employeur et organise des rencontres de suivi avec le compagnon durant les trois premiers mois, puis au besoin par la suite. La gestion des réclamations de la subvention salariale par l'employeur est également une part importante du travail d'accompagnement. Encore là, un suivi serré est assuré. Ce suivi permet d'aborder la gestion des aspects administratifs du projet comme une occasion d'échanger sur le cheminement du participant dans l'entreprise et de prévenir ou de gérer les situations plus problématiques (St-Germain, Lesemann et Ulysse, 2009).

Selon les personnes interviewées (participants, intervenants de COMSEP et employeurs), l'agent de projet joue un rôle décisif dans la réussite du programme (Entrevue 2; Entrevue 3; Entrevue 10). La gestion des ressources humaines est parfois peu développée dans les entreprises qui participent au projet et il arrive que les employeurs se sentent démunis sur ce plan. L'agent de projet peut venir combler ce déficit et tenter de trouver avec les employeurs des solutions pour,

par exemple, briser une dynamique de travail négative ou encore pour aider un participant qui a du mal à comprendre certaines procédures opérationnelles (St-Germain, Lesemann et Ulysse, 2009). Ce rôle clé doit être porté avec beaucoup d'adresse par une personne qui est, non seulement très à l'aise en contexte d'intervention, mais aussi sensible à la logique gestionnaire des entreprises et à la dynamique administrative d'Emploi-Québec (Entrevue 2). L'agent de projet peut travailler à la fois « sur la culture de l'entreprise, les représentations, les comportements de la personne en processus d'intégration, tout en facilitant les mécanismes procéduraux et les contraintes administratives » (St-Germain, 2007). Il joue à la fois un rôle d'accompagnateur, de médiateur et de traducteur entre différents univers qui possèdent des logiques distinctes. Son action est à la jonction de ces différents univers, autant dans les moments formels qu'informels.

Toujours au chapitre de l'accompagnement, il ne faut pas non plus oublier l'apport du compagnon dans le milieu de travail. En fait, plus le degré d'éloignement du marché du travail est élevé, plus l'accompagnement doit être intensif. Les tentatives d'insertion et de maintien en emploi, même après un certain temps, demeurent fragiles et perméables aux changements qui peuvent survenir dans l'environnement, surtout lorsque ces changements touchent des questions relationnelles et affectives. Un lien spécifique fort avec un autre employé influence positivement la productivité et la constance du participant au projet (*Ibid.*).

### ***1.3.3 La gestion du programme et les liens avec l'employeur***

La subvention salariale octroyée par Emploi-Québec, plutôt que d'être versée directement aux entreprises employant un participant, transige dans le cadre du projet par l'organisme responsable du programme<sup>4</sup>. COMSEP étant le gestionnaire de cette subvention, son agent de projet se rend directement dans l'entreprise. Cette visite devient une occasion pour faire un travail de médiation. Or, cette pratique ne va pas de soi, puisque selon une actrice impliquée dans le projet, les ressources œuvrant dans le domaine de l'insertion socioprofessionnelle préfèrent généralement éviter toute ingérence dans l'entreprise (Entrevue 2). Pour COMSEP, cette entente contractuelle constitue un véritable levier d'intervention puisqu'elle implique une interaction continue avec l'entreprise participante : « mine de rien, tu entres dans l'entreprise, on regarde si ça va, qu'est-ce qui se passe, on déconstruit, on prévient une situation de crise [...] toutes [des interventions] que l'agent de projet a faites juste dans le cadre de la subvention salariale. Donc ça, c'est un rôle hyper important » (Entrevue 2 : 2). Cette façon de faire démontre l'importance pour COMSEP, non seulement de permettre l'insertion en emploi des participants, mais aussi leur maintien et leur bien-être en emploi. Une personne interviewée qui travaille au CLE souligne qu'« ils [les membres de l'équipe de COMSEP] se sentent concernés par les personnes. Si la personne retourne chez elle après un programme, ils ne seront pas contents. C'est une évidence qu'il faut faire ce lien là avec l'employeur » (Entrevue 3 : 18).

---

<sup>4</sup> Cette caractéristique du projet a été modifiée dans le second projet pilote : la subvention salariale n'est plus gérée par COMSEP, mais bien par le CLE. Ce changement peut être perçu comme une forme de recul par rapport au projet initial, car COMSEP a ainsi moins de contacts avec les entreprises participantes.

### 1.3.4 La vision à long terme

Les programmes traditionnels d'insertion en emploi comprennent généralement une formation préparatoire et une subvention salariale d'une durée de six mois. Les personnes qui participent à ces programmes sont bien souvent obligées d'enchaîner les formations et les stages et doivent ainsi s'adapter à de nombreuses transitions. Ces parcours en dents de scie faits d'espoirs et de déceptions suscitent à la longue chez plusieurs participants un sentiment d'échec. Ces personnes portent alors le poids des représentations négatives et finissent par perdre espoir et confiance envers le système public, les intervenants et elles-mêmes (St-Germain, Lesemann et Ulysse, 2009). À l'inverse de ce scénario, le projet *Emplois de solidarité* mise sur le lien qui s'établit à long terme entre le participant, l'employeur et le milieu de travail. Dans le cadre du projet, le long terme est envisagé sur toute la durée de la vie active, ce qui ne s'était jamais vu auparavant dans un programme d'Emploi-Québec (Entrevue 3). L'intégration dans l'entreprise se fait progressivement : on prend le temps d'établir une négociation entre les besoins de l'individu, ceux de son équipe de travail et ceux de l'entreprise. C'est par ce travail de médiation entre tous les acteurs impliqués qu'il est possible d'agir sur les représentations qu'ont les uns des autres, de favoriser l'adhésion des personnes au projet et surtout, de permettre la transformation identitaire qui accompagne le passage du statut de bénéficiaire à celui de travailleur (St-Germain, Lesemann et Ulysse, 2009).

L'agent de projet constitue un autre facteur de stabilité dans le programme et les liens de confiance qu'il prend le temps de tisser avec les participants influencent le sentiment de sécurité de ces derniers, ce qui contribue à diminuer leur niveau d'anxiété. Cet accompagnement est d'autant plus important que pour plusieurs des participants « l'accès au monde de l'emploi signifie être confronté à d'autres manières de vivre, de s'organiser, d'entrer en relation avec de nouvelles personnes, de devoir accepter de modifier ses habitudes » (*Ibid.* : 36). Une participante du projet souligne à quel point la stabilité dans les relations est importante :

Ils ont changé la superviseure. Puis, moi, l'autre, je la connaissais ça faisait des années, des années, avant qu'elle travaille ici et tout, puis, moi, je suis une personne que, on dirait, j'ai de la difficulté avec le changement. J'ai eu de la misère à m'adapter avec [la nouvelle superviseure] [...] moi, là, c'est ça que je trouve dur [...]. Mais, à part de ça, là, ça se passe super bien avec [la nouvelle superviseure]. [...] Aujourd'hui, regarde, je ne le regrette pas; elle est super fine, puis elle a des bonnes idées, puis elle est humaine, elle aussi (Entrevue de groupe).

La stabilité des relations s'avère donc être un facteur déterminant pour la réussite du projet, comme l'est aussi la stabilité dans le temps du soutien dont les participants bénéficient. Ces éléments permettent aux participants de se construire une nouvelle confiance dans le cadre d'une expérience concrète, au fil d'essais et d'erreurs. Or, il ne pourrait en être ainsi si la subvention salariale était de plus courte durée. Selon un informateur gouvernemental, dans le cadre d'une subvention à court terme, souvent on « tolère » la personne sans modifier pour autant la dynamique et l'organisation du travail (Entrevue 3).

### **1.3.5 L'approche globale**

L'approche globale du projet *Emplois de solidarité* s'appuie à la fois sur le modèle de l'entrepreneuriat collectif et sur celui de l'action communautaire (St-Germain, 2004). En bout de ligne, tous les facteurs d'innovation mentionnés précédemment se rejoignent au sein d'une dernière dimension synthèse. Alors que les politiques publiques visent généralement soit le marché de l'emploi, soit les personnes elles-mêmes, soit les outils disponibles pour les ressources en employabilité, le projet *Emplois de solidarité* met en lien tous ces éléments (Entrevue 2). Pour parvenir à former ces liens, le projet mise sur une approche partenariale dans laquelle sont impliqués à la fois les personnes prestataires, les employeurs, les ressources en main-d'œuvre et les gestionnaires d'Emploi-Québec. Selon St-Germain (2014 : 188), cette approche s'articule formellement autour de cinq axes :

1. la capacité d'influencer les procédures de sélection du marché du travail;
2. le développement de l'employabilité en situation réelle d'emploi;
3. la capacité d'influencer l'environnement de travail (adaptation des emplois);
4. le maintien à l'emploi par une approche de médiation;
5. l'octroi à l'employeur d'une subvention salariale sur le long terme.

En résumé, le projet *Emplois de solidarité* innove parce qu'il agit sur plusieurs fronts à la fois. En intervenant simultanément sur ces cinq axes, le projet permet une expérience d'intégration en emploi beaucoup plus profitable, tant du point de vue des participants, qui ont plus de chance de se maintenir en emploi, que de celui des employeurs, qui sont mieux outillés pour accompagner les participants dans leur démarche. Selon les promoteurs du projet, le gouvernement québécois en ressort gagnant lui aussi, puisque l'insertion en emploi de ces personnes éloignées du marché du travail permettrait d'économiser sur les prestations d'aide sociale qui seraient de toute façon versées aux participants s'ils ne travaillaient pas. En parvenant à intégrer en emploi des personnes très éloignées du marché de travail ayant une productivité plus limitée, COMSEP réussit là où la grande majorité des programmes d'insertion socioprofessionnelle échouent généralement. Est-ce que le caractère novateur du projet suffira à convaincre les pouvoirs publics de la pertinence d'élargir cette mesure ? La question demeure entière. Or, l'évolution du projet nous fournit tout de même quelques pistes de réflexion pour analyser les possibilités de transfert. La prochaine partie sera d'ailleurs consacrée à l'historique du projet.



## **2. L'HISTORIQUE DE LA PRATIQUE NOVATRICE**

L'historique du projet *Emplois de solidarité* se divise en quatre phases : une première phase de diagnostic de 1997 à 1999, une deuxième phase d'exploration de 2000 à 2003, une troisième phase avec un premier projet pilote de 2004 à 2010 et une quatrième phase avec un second projet pilote de 2011 à 2014. Cette deuxième partie nous permettra de retracer les événements qui ont marqué cette histoire.

### **2.1 La phase de diagnostic (1997-1999)**

Le projet *Emplois de solidarité* a démarré par une phase de diagnostic qui s'est échelonnée de 1997 à 1999. À cette époque, le projet n'était pas encore nommé comme tel. COMSEP a d'abord voulu se pencher sur la situation de l'insertion en emploi des personnes analphabètes. La question était de savoir si la programmation de l'organisme permettait véritablement à ces personnes de se maintenir en emploi. Après avoir constaté que ses services ne couvraient pas ce besoin, COMSEP a décidé de se tourner vers le monde de la recherche pour tenter de solutionner ce problème.

En 1998, COMSEP sollicite une rencontre avec le ministre responsable de l'aide sociale, André Boisclair, pour lui demander de financer une recherche exploratoire visant à documenter la problématique des personnes qui sont considérées comme aptes au travail, mais dont l'employabilité est limitée. Le ministre Boisclair accepte de donner suite à cette demande et octroie un premier financement via le Fonds d'aide à l'innovation et à l'expérimentation (FAIE) du MESS. Cette première subvention va permettre de faire une recension de littérature sur la notion de « handicap social » pour tenter de mieux comprendre les trajectoires des personnes éloignées du marché du travail. Cette phase préparatoire va aussi être une occasion pour amasser des informations contextuelles sur les entreprises et pour explorer les différentes stratégies de maintien en emploi utilisées au Québec et ailleurs. Dans le cadre de cette démarche, plusieurs agents de projet de la Mauricie et de nombreux intervenants œuvrant dans des ressources externes et ayant un mandat d'insertion socioprofessionnelle vont être rencontrés. L'objectif de cette consultation est d'amener ces acteurs à réfléchir sur le concept et les pratiques d'employabilité.

### **2.2 La phase d'exploration (2000-2003)**

Un premier projet expérimental est par la suite soumis au FAIE en 2000. Prenant la forme d'une recherche-action, ce projet vise à :

- Insérer un groupe de 12 personnes ayant un faible potentiel d'employabilité dans une entreprise d'économie sociale dite *entreprise de solidarité*;
- Insérer 2 personnes ayant un faible potentiel d'employabilité dans des postes *d'emploi de solidarité* dans deux entreprises d'économie sociale du COMSEP;
- Développer un modèle d'intervention en intégration au travail favorisant les conditions de maintien en emploi des personnes;
- Réaliser une étude évaluative permettant, d'une part, d'évaluer le niveau de productivité des personnes et l'impact de cette expérience pour elles et, d'autre part, d'évaluer la pertinence du modèle dans l'optique de proposer un programme pilote au gouvernement du Québec. (St-Germain, 2004 : 63-64)

Les premiers *Emplois de solidarité* sont ainsi développés dans des entreprises à but non lucratif qui sont déjà gérées par COMSEP<sup>5</sup>. L'organisme nomme ces entreprises des « entreprises de solidarité »<sup>6</sup>. Le projet comprend alors un programme de vingt heures de travail hebdomadaire : trois heures sont consacrées à des ateliers d'éducation populaire ou de formation continue, trois heures à la vie associative et à la gestion participative, et le reste du temps aux activités de travail (Gervais, St-Germain et Lamoureux, 2002). En tout, 19 personnes vont participer à ce premier projet expérimental qui se déroule de l'automne 2000 au printemps 2002 (St-Germain, 2004 : 50).

Les résultats de la recherche évaluative sur cette première expérience sont fort encourageants : le projet améliorerait la satisfaction des participants en regard de leur vie familiale, personnelle et professionnelle, de leur estime de soi, de leur sentiment de bien-être, de leur sentiment de réalisation personnelle, de leur état de santé et de leurs habitudes de vie (St-Germain, 2004). Les initiatrices du projet voient déjà à cette époque la pertinence de faire pression afin d'étendre le projet à la grandeur du Québec (Entrevue 4). La recherche évaluative propose une estimation des coûts de financement d'une telle mesure et montre que l'État gagnerait à mettre en place un programme d'emploi subventionné de type permanent plutôt que de prendre en charge les prestations d'aide sociale qui, de toute façon, risquent elles aussi d'être permanentes (*Ibid.*). L'idéation du projet *Emplois de solidarité* émane des conclusions de la recherche évaluative sur ce premier projet expérimental.

---

<sup>5</sup> Trois entreprises ont participé au projet expérimental : Ébénisterie S. G., Café COMSEP et Buffet Bouff'Elles. La première, Ébénisterie S.G., était spécialisée dans la production de meubles sur mesure et la fabrication en série de différents produits (piquets d'arpentage, boîtes de sommiers et bois allumages). C'est cette entreprise qui a accueilli le plus grand nombre de participants dans le cadre du projet, soit 14 au total (St-Germain, 2004 : 68). La deuxième entreprise, Café COMSEP, était plutôt spécialisée dans l'ensachage de café équitable. Deux participants ont travaillé dans cette entreprise lors du projet expérimental (*Ibid.*). La troisième entreprise, Buffet Bouff'Elles, était active dans le secteur de l'alimentation et opérait un service de restauration, un service de traiteur et un casse-croûte estival. Trois personnes ont été intégrées à cette entreprise durant le projet (*Ibid.* : 69). Rappelons que l'ensemble de ces entreprises étaient gérées par COMSEP. Les deux premières étaient encore en démarrage, tandis que la dernière existait depuis dix ans.

<sup>6</sup> Selon St-Germain (2004 : 64), l'*entreprise de solidarité* se situe à la croisée des chemins entre une entreprise d'économie sociale, une entreprise d'insertion et un Centre de travail adapté.

Après avoir déposé un mémoire dans le cadre la Commission parlementaire visant à définir la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, COMSEP réussit à faire inscrire l'initiative des *Emplois de solidarité* à l'intérieur de ce nouvel énoncé politique (Entrevue 2 : 7). Adoptée en 2002, la Stratégie stipule clairement que le gouvernement s'engage à « agir à la fois sur les causes et les conséquences de la pauvreté en vue d'amener progressivement le Québec, d'ici 10 ans, au nombre des nations industrialisées comptant le moins de pauvreté » (Ulysse et Lesemann, 2004 : 191).

Des rencontres sont par la suite organisées entre COMSEP, le gouvernement du Parti Québécois (avec Bernard Landry comme premier ministre) et des fonctionnaires du bureau de la direction des politiques et de l'évaluation. À la veille des élections provinciales, en avril 2003, une entente est sur le point d'être signée pour un premier projet pilote dans quatre régions du Québec. L'arrivée au pouvoir d'un gouvernement Libéral avec à sa tête Jean Charest vient cependant bouleverser les plans et le projet pilote doit être renégocié. Après quelques rencontres avec le nouveau gouvernement, le projet est finalement encore une fois repris dans le Plan d'action gouvernemental de lutte contre la pauvreté adopté le 2 avril 2004 (St-Germain, 2004). Le premier projet pilote pourra enfin être lancé.

### 2.3 Le premier projet pilote (2004-2010)

Le premier projet pilote *Emplois de solidarité* prend donc forme en 2004, à la suite d'une entente entre COMSEP et le MESS. Le financement du projet provient alors du Fond québécois d'initiatives sociales, qui a été mis en place dans le cadre de la première Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en 2002 (MESS, 2010). Si on vise au départ l'implantation d'un projet pilote d'une durée de trois ans dans différentes régions du Québec et avec une cohorte totale de 80 personnes (St-Germain, 2004), ce sont finalement 26 personnes qui prennent part à cette première mouture du projet. Ces personnes habitent toutes la ville de Trois-Rivières. Cette fois, les participants ne travaillent pas dans des entreprises gérées par COMSEP, mais plutôt dans des entreprises du secteur privé et dans des organisations du milieu communautaire (organismes communautaires et entreprises d'économie sociale). À la fin du cycle de trois ans, 23 personnes sur 26 participent toujours au projet : 15 sont encore en emploi et 8 sont en recherche active d'emploi (St-Germain, 2014 : 184). Parmi les 15 participants qui sont encore en emploi, 9 travaillent dans des entreprises privées, 3 dans des entreprises d'économie sociale et 3 dans des organismes communautaires (*Ibid.*). Fait intéressant à noter, la majorité des emplois sont dans le secteur des services à la personne et dans celui du commerce de détail (*Ibid.*)<sup>7</sup>.

À partir d'avril 2007, le premier projet pilote va être prolongé grâce au soutien des Fonds régionaux d'Emploi-Québec (*Ibid.*). Des ajustements d'ordre administratif sont apportés dans les

---

<sup>7</sup> Plusieurs types d'entreprise participent au projet. Selon St-Germain (2014 : 184), on compte un dépanneur, une épicerie, une charcuterie, une entreprise de messagerie, un garage, une entreprise de locataire de voiture, une animalerie, une résidence pour personnes âgées et un restaurant.

programmes de subvention salariale d'Emploi-Québec pour permettre aux participants de rester sur une mesure d'insertion à long terme, car aucune mesure existante ne peut en principe durer plus de 52 semaines (Entrevue 2). Tous les six mois, des dérogations signées par un sous-ministre ou un directeur régional d'Emploi-Québec permettent le maintien en emploi des participants au projet (Entrevue 8; Entrevue 3). De 2007 à 2010, le Centre local d'emploi (CLE) de Trois-Rivières absorbe ainsi les coûts liés aux subventions salariales et à la rémunération de l'agent de projet, ce qui permet d'assurer la continuité du projet (Entrevue 2).

## **2.4 Le second projet pilote (2011-2014)**

À la fin du premier projet pilote, plusieurs acteurs impliqués dans le programme prennent conscience que, sans la prolongation des subventions salariales ou sans l'institutionnalisation du projet, les participants de la première cohorte risquent fort de retourner à la case départ, soit dans une situation de chômage de longue durée. Ni les participants, ni les intervenants sur le terrain, ni les fonctionnaires d'Emploi-Québec ne souhaitent « laisser tomber » un projet qui a permis à des personnes exclues de reprendre du contrôle sur leur vie et d'accéder au marché du travail. Le responsable du dossier au CLE de Trois-Rivières prend ainsi contact avec la Direction régionale d'Emploi-Québec pour lui expliquer la situation. Cette dernière se montre très intéressée par le projet et décide de rapporter la situation à la Direction des mesures et services au bureau central d'Emploi-Québec.

Le sous-ministre associé et la sous-ministre adjointe s'entendent finalement sur la nécessité, non seulement de tenter une nouvelle expérimentation, mais aussi de s'accorder le plus rapidement possible sur les mesures à mettre en place pour que la participation des membres de la première cohorte ne soit pas compromise (Entrevue 8). Le deuxième projet pilote démarre juste à temps pour assurer la continuité de la subvention. Dès l'automne 2010, la direction d'Emploi-Québec – sous l'impulsion de la sous-ministre adjointe aux politiques – met sur pied un comité composé d'intervenants et de fonctionnaires pour définir le nouveau projet pilote. Ce comité est chargé d'établir le budget du projet pour le soumettre par la suite au comité de gestion d'Emploi-Québec (Entrevue 8).

Entre temps, le projet est soumis à une première étude par Emploi-Québec pour évaluer sa mise en œuvre, ses impacts sur les personnes participantes, son efficacité et sa rentabilité. Le rapport produit fait l'objet d'une controverse : COMSEP considère la méthodologie de l'étude biaisée, alors que la Direction de l'évaluation d'Emploi-Québec estime que les paramètres utilisés sont objectifs et corrects (Entrevue 8). Dans le rapport, l'évaluation des coûts se limite seulement à la période d'observation, soit dans une perspective à court terme. Cet angle d'analyse plus restreint amène à conclure que le projet coûte beaucoup plus cher que prévu. Selon COMSEP, le calcul des coûts devrait plutôt être fait dans une perspective à long terme, puisque les dépenses liées au développement et à l'expérimentation disparaîtraient une fois que le projet serait institutionnalisé. Finalement, l'intervention de l'une des responsables du CLE de Trois-Rivières permet de dénouer l'impasse. Cette dernière réussit à faire valoir auprès de la Direction

régionale d'Emploi-Québec et de MESS qu'il faut adopter une méthode d'évaluation plus proche de la réalité du projet si l'on veut en mesurer les effets.

Rappelons que COMSEP souhaite étendre rapidement le projet à la grandeur du Québec. Pour le deuxième projet pilote, l'organisme doit cependant revoir son objectif. À l'origine, cette phase du projet devait se dérouler dans quatre régions du Québec. Alors que l'entente était sur le point de se conclure, un changement de ministre a failli compromettre le projet. Les pressions exercées par la ministre responsable de la région ainsi que les demandes répétées des intervenants de COMSEP ont finalement permis d'assurer la continuité du projet et c'est en définitive deux nouvelles cohortes de 15 personnes, une dans la région de Chaudière-Appalaches et une autre dans la région de la Mauricie, qui ont été subventionnées (Entrevue 1). Ce second projet pilote, comme le tout premier projet expérimental au début des années 2000, est financé par le FAIE du MESS.

Selon une informatrice de COMSEP, si Emploi-Québec a décidé de financer un deuxième projet pilote et non d'étendre le programme à la grandeur de la province, c'est parce qu'il y avait beaucoup de ressources financières en jeu et qu'on cherchait encore des réponses à certaines questions. Une employée de la Direction des mesures et des services aux individus à Emploi-Québec confirme que cette nouvelle expérimentation était la seule voie possible pour développer un argumentaire solide à présenter au Conseil du Trésor (Entrevue 8). Un haut fonctionnaire du MESS a également admis que son ministère ne possédait pas les ressources suffisantes pour donner des subventions à vie aux participants du projet (Entrevue 7). « À partir du moment où l'expérimentation va être terminée et les grands constats vont être tirés de là, il va falloir qu'il y ait une décision qui se prenne. Nous, on ne pourra plus continuer à le porter si l'organisation dit "non, on ne va pas de l'avant avec ça" [...]. C'est vraiment là où ça passe ou ça casse », nous a dit un employé de la Direction régionale d'Emploi-Québec de la Mauricie (Entrevue 6).

La région de Chaudières-Appalaches a été retenue pour le deuxième projet pilote en raison de son portrait démographique. Avec un taux de chômage et de personnes inscrites au programme d'aide sociale nettement plus faible, cette région pouvait permettre d'observer si le marché de l'emploi était plus ou moins en adéquation avec les besoins des personnes participant au projet (Entrevue 8). Une nouvelle cohorte a été formée à Lévis pour permettre d'évaluer la réussite du projet lorsqu'il est pris en main par un organisme qui n'offre pas d'activités d'éducation populaire comme le fait COMSEP (Entrevue 1). Ce choix d'organisme était motivé par l'incertitude face à la possibilité de trouver des organismes de type « milieu de vie », comme COMSEP, dans toutes les régions du Québec, si le projet venait à s'étendre à l'ensemble du territoire.

L'organisme ciblé à Lévis est l'APE-service d'aide à l'emploi. L'implantation du projet dans cette ville a été guidée par l'agent de projet de COMSEP qui avait travaillé avec la cohorte du premier projet pilote (Entrevue 1). L'APE-service d'aide à l'emploi de Lévis connaissait bien les programmes préparatoires à l'emploi (PPE) puisqu'il avait déjà géré ce type de programme dans le passé (Entrevue 1). Le projet à Lévis incluait les mêmes activités (Entrevue 1 : 12) que celui développé à Trois-Rivières, mais une marge de manœuvre a été laissée à l'organisme local pour

qu'il donne sa propre couleur au programme. La seconde cohorte mise sur pied à Trois-Rivières permettait, dans son cas, de voir si on atteignait une certaine saturation du marché de l'emploi (Entrevue 1; Entrevue 3). En effet, la cohorte formée dans le cadre du premier projet pilote n'ayant pas été dissoute, il semblait pertinent de voir si le marché de l'emploi dans cette ville allait pouvoir accueillir les 15 nouveaux participants de la seconde cohorte. Au total, le deuxième projet pilote comptait donc 56 participants (26 du premier projet pilote à Trois-Rivières et 30 du second projet pilote à Trois-Rivières et Lévis).

Mentionnons que des ajustements importants ont été apportés au second projet pilote. Le nombre de participants par cohorte a été réduit, mais COMSEP a réussi à gagner cinq places qui pouvaient être comblées en cas de désistement, ce qui n'était pas possible de faire dans le cadre du premier projet pilote (Entrevue 1). Sur le plan de la gestion du projet, certaines méthodes ont aussi été remises en question. Encore une fois, il a fallu déterminer si la subvention salariale offerte aux employeurs devait être gérée par COMSEP et l'APE de Lévis ou par Emploi-Québec (Entrevue 2). Finalement, cette tâche a été confiée au CLE. Le mode de gestion de la subvention a également été réévalué. Dans le premier projet pilote, la subvention salariale avait été maintenue à 60% tout au long du projet, peu importe le niveau de productivité des participants. Dans le second projet pilote, les choses ont légèrement changé : la subvention salariale a été fixée à 60% pour la cohorte de Lévis, mais a été dégressive pour la cohorte de Trois-Rivières. Dans ce cas, la subvention salariale commençait à 60% la première année, mais était soumise à une évaluation annuelle par la suite et pouvait descendre jusqu'à 15% selon le niveau de productivité des participants (Entrevue 1).

D'autres dispositions ont été prises relativement à la gestion du projet par les agents d'Emploi-Québec. Le fait que ces derniers se voient attribuer les dossiers en fonction de la première lettre du nom de famille du participant faisait en sorte que COMSEP pouvait avoir jusqu'à neuf interlocuteurs, ce qui ne favorisait pas toujours le suivi des dossiers des participants. Or, si une bonne communication constitue souvent un facteur clé dans la réussite d'un projet, elle l'est tout spécialement dans un programme comme *Emplois de solidarité* : « On s'est rendu compte que la transmission de l'information, non seulement sur le projet mais aussi sur la dynamique des personnes, ça peut influencer les choix des trajectoires, les choix des décisions des agents » (Entrevue 2 : 6). C'est ainsi qu'une agente d'Emploi-Québec a été affectée spécialement au projet, ce qui a permis d'assurer une plus grande cohésion et une certaine transparence. Emploi-Québec a également accepté de donner accès, avec l'accord des personnes elles-mêmes, à l'historique des participants au projet dans leurs dossiers, une ouverture qui ne va pas nécessairement de soi et qui constitue une autre forme de compromis de la part de cette instance gouvernementale. Les nombreux changements qui surviennent au fil du temps par rapport aux lois et aux programmes d'aide sociale font en sorte qu'il est parfois difficile d'avoir une vue d'ensemble sur le parcours des personnes qui participent souvent à plus d'un programme. L'accès aux dossiers de chacun a permis, non seulement d'adapter l'intervention au niveau local, mais aussi de prendre conscience, à un niveau plus global, de l'importance de trouver une alternative face aux échecs multiples et répétés des programmes d'insertion en emploi auxquels ces personnes ont participé (Entrevue 2).

Le processus d'évaluation lié aux deux nouvelles cohortes s'est étendu sur trois ans et a été coordonné par un comité de suivi, le même comité qui avait à l'origine défini le projet. Ce comité a travaillé en collaboration avec la Direction de l'évaluation des politiques au MESS (un rapport est attendu au courant de l'année 2014. Ce rapport aura une importance cruciale, car il guidera la réflexion du comité de gestion d'Emploi-Québec et du comité exécutif du MESS (Entrevue 8), à savoir si un dispositif permanent et similaire au projet pourrait être mis en place ailleurs au Québec.

De fait, le projet n'a peut-être pas encore été généralisé à l'ensemble de la province, mais il a tout de même eu une certaine influence sur les pratiques des milieux institutionnels. Le regard que l'on porte sur la trajectoire des personnes, la place de l'accompagnement à long terme dans le milieu de travail et l'intervention d'un médiateur entre l'employé et l'employeur sont tous des éléments qui ont stimulé la réflexion chez Emploi-Québec au cours des dernières années. Une interlocutrice de COMSEP confirme effectivement que « Emploi-Québec Trois-Rivières ont essayé [...] d'utiliser ces forces-là, en les transférant dans d'autres projets, pour que ça serve aussi » (Entrevue 1 : 15). Autre impact du projet sur les milieux institutionnels, le CLE de Trois-Rivières est désormais plus ouvert à prendre des risques avec des partenaires du milieu communautaire (Entrevue 2 : 12). Rappelons aussi que durant la phase exploratoire du projet, COMSEP a rencontré plusieurs intervenants institutionnels et communautaires en Mauricie pour les amener à réfléchir sur leurs pratiques et sur le concept d'employabilité. Les effets de cette démarche restent non négligeables.

En somme, le projet *Emplois de solidarité* a traversé quatre grandes phases : une première phase de diagnostic de 1997 à 1999, une deuxième phase d'exploration de 2000 à 2003, une troisième phase autour du premier projet pilote de 2004 à 2010 et une quatrième phase autour du second projet pilote de 2011 à 2014. Tout au long de ce processus, le projet a progressé. D'abord, l'idée d'intégrer les participants uniquement dans des entreprises gérées par COMSEP a été abandonnée après l'expérience des *Entreprises de solidarité*. Ensuite, des rapprochements importants ont été faits avec des entreprises du secteur privé, entre autres dans le milieu du commerce de détail. La pratique a aussi continué d'être systématisée et des ajustements ont été apportés pour que les différents acteurs impliqués dans le dossier puissent arriver à s'entendre. Cette longue période d'expérimentation a permis de clarifier le projet et n'a pas altéré la volonté de ses promoteurs d'influencer les politiques gouvernementales dans le domaine de l'insertion socioprofessionnelle. Même si le projet n'a pas encore été étendu à plus large échelle, les nombreux projets pilotes qui ont été menés jusqu'à maintenant représentent tout de même l'amorce d'un transfert.



### **3. LE PROCESSUS DE TRANSFERT**

Comme nous venons de le constater, le projet *Emplois de solidarité* a beaucoup évolué au cours des quinze dernières années. Certains éléments ont permis d'amorcer le transfert de la pratique développée dans le cadre du projet, d'autres éléments ont plutôt freiné ce processus. Dans cette troisième partie, nous traiterons d'abord des éléments qui ont favorisé le transfert de la pratique vers le secteur public en s'attardant aux aspects suivants : le réseau d'acteurs autour du projet, le capital socioculturel mobilisé et les ouvertures dans le système institutionnel. Par la suite, nous aborderons les éléments qui ont plutôt fait obstacle au transfert, soit le contexte sociohistorique, les structures administratives et le choc des cultures entre le milieu institutionnel et le milieu communautaire.

#### **3.1 Les éléments facilitants**

Pour commencer, nous examinerons les facteurs qui ont facilité le développement du projet *Emplois de solidarité*. À ce chapitre, nous retrouvons les caractéristiques socioprofessionnelles des porteurs du projet, l'influence des personnes sur les organisations et la force des alliances. La solide expérience des acteurs-clés du projet dans le domaine de l'éducation populaire et de l'insertion socioprofessionnelle ressort également comme un facteur de réussite. Finalement, les ouvertures dans le système institutionnel ont aussi favorisé l'amorce du transfert. Reprenons chacun de ces facteurs plus en détail.

##### **3.1.1 Le réseau d'acteurs**

#### **Les porteurs du projet et l'entrepreneuriat social et collectif**

L'implication des porteurs du projet est certainement l'un des facteurs qui a eu le plus d'impact jusqu'ici. Ces « entrepreneurs sociaux », qui ont persévéré dans leurs tentatives pour remettre en question les normes établies en matière d'insertion socioprofessionnelle, sont définitivement des acteurs de premier plan dans le processus de transfert. Comme le souligne Lévesque (2006 : 23), « l'entrepreneur peut être défini comme un "artisan du système de conviction" ou encore comme quelqu'un qui réussit à créer du sens à partir d'un projet ». Nous verrons plus loin l'importance des coalitions et des alliances entre les acteurs et les organisations, mais soulignons d'abord qu'à la base de la pratique novatrice de COMSEP, il y a avant tout des acteurs qui ont su se concerter et mobiliser des ressources autour d'un projet commun.

La force de l'équipe qui a porté le projet réside dans la complémentarité entre ses membres. Cette complémentarité a fait en sorte que l'idée derrière le projet a pu faire son chemin à plusieurs niveaux (local, régional et provincial). Par exemple, alors que les principaux acteurs de

COMSEP perdaient espoir de voir le projet se réaliser, c'est du CLE que les encouragements sont venus pour poursuivre l'expérimentation (Entrevue 2). Tous les acteurs impliqués dans le projet feraient preuve, selon une personne près de COMSEP, d'une « forme de leadership entrepreneurial » (Entrevue 2 : 13). On sent entre les différents partenaires un respect mutuel des compétences de chacun.

Si nous regardons de plus près les caractéristiques socioprofessionnelles des individus impliqués dans le projet, nous constatons que l'employée du CLE active dans le dossier avait un parcours universitaire en sciences sociales et avait travaillé dans le milieu communautaire avant d'aboutir à Emploi-Québec (Entrevue 3). La sous-ministre à Emploi-Québec, en place au moment des premières demandes de dérogation permettant d'allonger la période de financement du projet, avait dans son cas une formation de conseillère en orientation. Le parcours professionnel de cette dernière a fait en sorte, selon une fonctionnaire d'Emploi-Québec, qu'il devenait « plus facile de la toucher parce qu'elle avait cette préoccupation des personnes » (Entrevue 6 : 9). L'employée du CLE et la sous-ministre impliquées dans le projet occupaient toutes deux des positions stratégiques qui leur ont permis de jouer un rôle d'intermédiaire entre COMSEP et les décideurs politiques au niveau du MESS, un rôle qui constitue selon Panet-Raymond et Bourque (1991) un facteur déterminant dans la réussite d'un projet commun entre les milieux communautaire et institutionnel.

Aussi, l'expérimentation du projet n'aurait pu être possible sans la participation des employeurs qui possédaient souvent, comme le mentionne une informatrice, la « fibre sociale » (Entrevue 1 : 15). Étant donné que l'une des clés du projet est l'accompagnement et la médiation, l'engagement personnel des employeurs doit être pris en compte. Les employeurs ont d'ailleurs souvent mentionné lors des entrevues que le fait qu'ils aient eux-mêmes vécu des situations difficiles dans leur vie constituait un facteur de motivation pour participer au projet.

### **L'influence des personnes sur les organisations**

Au plan politique, la dimension humaine est souvent un facteur qui permet de dépasser le carcan imposé par la bureaucratie afin de négocier et de faire des compromis qui prennent en compte les avantages et les inconvénients réels liés au maintien ou à l'aménagement des normes. L'ouverture était, dans le cas du projet *Emplois de solidarité*, d'autant plus grande que les personnes assumant à l'époque les fonctions de directeur régional, de sous-ministre adjoint aux politiques et de sous-ministre associé appuyaient l'expérimentation du projet (Entrevue 8). « La directrice régionale [était] bien ouverte aussi sur notre projet, ça tombe bien. Juste avant elle, c'était quelqu'un [...] [qui] avait horreur du communautaire. [...] Là, la personne elle a plus d'ouverture au communautaire, ça permet d'innover et de développer des affaires » (Entrevue 1 : 18). Ainsi, les promoteurs du projet ont pu compter sur plusieurs fonctionnaires d'Emploi-Québec qui se sont révélés des alliés stratégiques au moment de prendre le risque de sortir des sentiers battus. À la direction régionale, par exemple, on convient que :

[...] le jour où ce dossier-là va être dans les mains du vérificateur, on va se faire dire qu'on est hors norme, pas conforme et on va avoir une couple de tapes sur les mains. Mais, on a

dit qu'on était prêts à prendre le risque, que ça valait la peine, pour la clientèle et pour les résultats qu'on avait jusqu'à maintenant (Entrevue 6).

C'est ainsi que le projet a obtenu l'appui du Bureau régional d'Emploi-Québec et ce, malgré le fait que l'organisation a dû en assumer les coûts à même son budget de développement. On retrouve au Bureau régional d'Emploi-Québec des personnes qui sont convaincues que le calcul des coûts et des bénéfices du projet mène à un résultat positif à la fois pour les participants au programme et pour le MESS. L'employée du CLE qui est impliquée dans le projet a certainement contribué à cet état de fait. En effet, une des initiatrices du projet raconte :

[...] le CLE de Trois-Rivières a été extraordinaire là-dedans [...], [il] a été un allié de tous les instants. Même qu'à un moment donné, moi j'en étais rendue à me dire que l'État ne voulait pas, et que nous on continuait à pousser. Elle, je la connaissais depuis longtemps mais elle était nouvellement arrivée dans le dossier. Et elle a été capable d'aller chercher par l'intérieur, des chiffres qui prouvaient d'une façon ou d'une autre ce qu'on disait, que c'était rentable pour l'État. Et ça a refait débloquer des affaires, ça a reparti. Ils ont repoussé les normes, ils ont accepté (Entrevue 1 : 9).

Ainsi, c'est l'employée du CLE qui aurait réussi à faire valoir le bien-fondé du projet lorsque les injonctions administratives menaçaient de l'interrompre. Le parcours professionnel de cette employée, notamment dans le domaine du développement régional et de la revitalisation urbaine, lui aurait permis de développer une sensibilité à l'égard des pratiques du milieu communautaire et de l'importance, à certains moments, de remettre en question les normes établies pour mieux répondre aux besoins des personnes éloignées du marché du travail (Entrevue 3). Par exemple, les commerces de détail, comme Couche Tard ou IGA, et les petites entreprises de dix employés et moins ne sont généralement pas admissibles aux subventions salariales d'Emploi-Québec (Entrevue 1; Entrevue 2). Or, la remise en question de cette norme dans le cadre du projet a semblé profitable. En effet, lorsqu'on regarde le profil des participants (compétences, expériences et intérêts), on s'aperçoit qu'il y a une adéquation entre cet aspect et le type d'emplois que l'on retrouve dans les commerces de détail et les petites entreprises. Selon une personne interviewée, un gestionnaire ne partageant pas les mêmes convictions que l'employée du CLE impliquée dans le projet n'aurait certainement pas défendu le programme avec autant d'ardeur (Entrevue 3).

Le CLE a donc eu une influence considérable sur ce processus de par sa capacité à innover, à prendre des risques et à défendre le dossier au plan politique : « Eux [le CLE] ils ont comme principe : "Amenez-nous des solutions et on va trouver le moyen pour les faire cheminer dans le système" » (Entrevue 2 : 5). Dans le cadre du projet, le CLE a démontré une grande ouverture face à l'expérience concrète des organismes œuvrant sur le terrain avec les gens. Cette organisation croit fondamentalement que c'est à la base que les solutions novatrices vont émerger et que c'est de cette façon qu'elles pourront être les mieux adaptées à la réalité. Comme l'a mentionné une des personnes interviewées, « Le CLE, ils ont été d'une ouverture exceptionnelle parce qu'ils [COMSEP] ne rentrent pas dans des cases, [...] ils ont poussé les

limites » (Entrevue 4 : 14). Cette ouverture dans le système institutionnel a définitivement été un autre facteur déterminant dans la réussite du projet.

### **La force des alliances : quand l'action sociale et l'action politique se rejoignent**

Il est généralement reconnu que les milieux communautaires et le secteur de l'économie sociale ont une capacité importante d'innovation (Bouchard et Lévesque, 2014; Lévesque, 2014a). Cependant, il arrive que le potentiel de ces milieux en matière d'innovation ne s'actualise pas, le plus souvent pour des raisons liées à l'environnement institutionnel (Lévesque, 2006). Dans le cas d'*Emplois de solidarité*, le réseau de personnes qui s'est formé autour du projet a eu un impact indéniable sur son déroulement. À ce titre, mentionnons la présence des personnes fondatrices du projet qui ont agi, tel que nous l'a mentionné l'une d'entre elles, comme des « agents infiltrés ». En effet, une des fondatrices du projet a été conseillère municipale et une autre siège au conseil régional d'Emploi-Québec depuis de nombreuses années en tant que représentante du milieu communautaire. Ces deux actrices ont ainsi pu « voir venir les choses » (Entrevue 1 : 17). Celle qui siégeait au conseil municipal explique que sa position lui permettait de faire avancer les dossiers du milieu communautaire en général : « [...] je suis une forme d'agente infiltrée à l'intérieur [du conseil municipal] pour faire avancer le dossier. Et je peux identifier les fonctionnaires qui sont ouverts au communautaire, ouverts aux pratiques novatrices. Et je peux travailler avec eux » (Entrevue 1 : 18).

L'implication de cette actrice de COMSEP dans le monde politique municipal lui a permis de développer des liens avec des personnes clés, notamment sur le plan ministériel, ce qui a permis de faire cheminer certains aspects du dossiers et de régler rapidement certains irritants reliés à la gestion parfois formaliste et rigide des institutions publiques<sup>8</sup>. Le statut de certains acteurs clés du projet a donc eu un effet positif sur la crédibilité et le pouvoir réel de l'organisme (Entrevue 3). Alors que les rapports de pouvoir entre les acteurs gouvernementaux et les acteurs du milieu communautaire sont souvent déséquilibrés en faveur des premiers, le positionnement politique de COMSEP a permis, non seulement d'avoir un pouvoir d'influence, mais aussi l'influence du pouvoir. Cette stratégie, loin d'être aléatoire, est fondée sur la volonté de baser l'action de conscientisation sur un certain pragmatisme politique afin de lui donner un sens et une plus grande portée (Ulysse et Lesemann, 2007). C'est grâce à un leadership fort et l'instauration de liens formels et informels avec des acteurs administratifs et politiques des instances régionales et nationales, que le projet *Emplois de solidarité* a pu se dégager un certain espace d'autonomie et de développement.

Cela dit, ces interactions avec l'État sur les plans local, régional et national ne prennent pas un sens univoque et peuvent faire l'objet de critiques de la part de certains acteurs administratifs. Comme le dit une employée d'une instance gouvernementale régionale, l'organisme est reconnu pour travailler différemment : « COMSEP, ça a une certaine réputation pas facile. C'est pas facile

---

<sup>8</sup> Cette actrice de COMSEP entretenait déjà des liens politiques avec certaines personnes clés avant de devenir de conseillère municipale. Son nouveau statut d'élue lui a permis de renforcer ses liens. Il faut dire également que COMSEP a toujours maintenu un rapport critique au politique, même à travers ses expériences de partenariat. En tant que groupe de pression, l'organisme avait aussi déjà certaines entrées dans le monde politique.

de travailler avec eux mais en même temps, on reconnaît leur capacité d'innovation [...] c'est beaucoup admiré » (Entrevue 3). Une employée d'un organisme public confirme que l'approche du COMSEP irrite certains fonctionnaires : « [...] je trouve qu'on est beaucoup de fonctionnaires à travailler pour ce projet-là et pour un organisme qui force un peu la porte » (Entrevue 8 : 14). Ainsi, il ne faut pas sous-estimer les réactions provoquées au sein de l'appareil administratif par ces projets qui bousculent les façons de faire habituelles et qui dérogent aux normes tant sur le plan du contenu que de l'éligibilité.

### ***3.1.2 Le capital socioculturel***

#### **L'expertise des acteurs impliqués**

Soulignons que les acteurs à l'origine du projet sont également des personnes impliquées depuis longtemps dans le milieu de l'éducation populaire et de l'insertion socioprofessionnelle. Certains d'entre eux ont même complété des études de maîtrise sur les dynamiques d'insertion en emploi ou le projet *Emplois de solidarité* lui-même. L'organisme promoteur du projet, COMSEP, possède aussi une visibilité, une crédibilité et une expertise qui ont servi les objectifs du projet. Les actions de cet organisme se sont inscrites, dès le milieu des années 80, dans une recherche d'alternatives pour lutter contre le chômage, la pauvreté et l'exclusion à Trois-Rivières. Non seulement COMSEP offre des services liés à l'éducation populaire et l'employabilité depuis de nombreuses années, mais l'organisme est également reconnu dans sa communauté et a su établir des rapports étroits avec le monde politique. Comme le rapportait en entrevue une équipe de recherche ayant fait l'examen du projet *Emplois de solidarité* :

La force de COMSEP est de savoir placer la question de l'éducation populaire conscientisante en dialogue constant avec le développement humain, la capacité d'articuler l'intégration en emploi avec le développement de l'économie sociale, l'action de service avec l'action de mobilisation, l'action sociale avec l'action politique. Cette capacité de jouer sur des articulations donne la mesure de la qualité du leadership, mais aussi d'un capital social et politique qui permet de mobiliser les acteurs institutionnels (Ulysse et Lesemann, 2007 : 50).

Les organismes de la région avec lesquels COMSEP est directement en lien, entre autres la CDEC-ÉCOF et le CLE, sont considérés comme proactifs et capables de travailler collectivement (Entrevue 2). On retrouve d'ailleurs au CLE une personne qui collabore depuis de nombreuses années avec les intervenantes du COMSEP sur le projet *Emplois de solidarité*. L'ensemble de cette expertise, développée au fil du temps, a contribué à forger la crédibilité du COMSEP, crédibilité qui a trouvé résonance dans les instances d'Emploi-Québec. Comme le disait un artisan du projet : « Je dirais qu'on est pas mal partenaires avec Emploi-Québec. Ils ont toujours été ouverts à nos nouveaux projets et aussi à notre façon de faire autonome » (Entrevue 4 : 12). Il faut savoir qu'il n'en va pas nécessairement de même pour tous les organismes œuvrant en employabilité. Une actrice du CLE souligne effectivement le peu d'importance que l'on accorde généralement à

l'expertise particulière qui est développée par rapport aux enjeux liés à l'insertion socioprofessionnelle : « Comme si l'employabilité, ça se faisait sans vraiment de connaissances, [comme si] tout le monde sait, tout le monde est capable d'intégrer, d'accompagner [...] » (Entrevue 3 : 17).

### **Une expérience qui s'acquiert sur le long terme**

Au-delà de la compétence des acteurs ayant participé au développement du projet, il y a aussi l'expérience qui se construit avec le temps. Comme le dit Maslow (cité dans Fontan, 2011), la créativité implique d'aller plus loin que le « flash » et l'inspiration initiale, elle exige de pousser la persévérance dans le travail, la capacité d'autocritique et de réajustement, et la volonté de perfectionnement. Dans le projet *Emplois de solidarité*, cette conception de la créativité trouve un contexte particulièrement favorable à son développement, un contexte caractérisé par une grande « continuité spatiotemporelle » (Ulysse et Lesemann, 2007). Malgré que les personnes supportant le projet aient dû faire face au renouvellement constant des figures impliquées dans le projet, que ce soit au niveau du MESS ou au niveau des employeurs participants (Entrevue 1), elles ont maintenu le cap au fil des années. Les habiletés stratégiques et la créativité dont elles ont fait preuve ne se limitent pas à l'innovation elle-même, mais s'étendent à tout ce qu'elles ont développé pour faire avancer leur idée et maintenir le projet vivant malgré les contraintes et les obstacles qui se sont présentés au fil du temps.

Le fait que le projet ait réussi à s'inscrire dans le temps a permis d'ouvrir des espaces d'ajustement, des périodes de négociation entre les divers intérêts en présence. C'est le fait de rendre le projet concret, par son expérimentation, qui a rendu possible ce que Fontan (2011 : 22) nomme la « socialisation de l'usage », c'est-à-dire ce qui permet de « préciser des règles de fonctionnement et d'opérationnalisation ». C'est ainsi que s'est développée une certaine culture du travail concerté pour l'atteinte d'objectifs communs (Sossa, Leduc et Champagne, 2011). C'est aussi ainsi que les « préférences collectives » ont pu changer, se reconstruire autour des nouvelles données amenées par l'expérimentation du projet (Lévesque, 2014b). Le temps et les obstacles posés sur la route ont pu, à certains moments, être cause d'usure et de découragement, comme nous le confirme une informatrice du COMSEP (Entrevue 1). Après avoir vu passer plus de six ministres et trois recherches évaluatives, certains auraient pu être tentés de mettre fin à l'expérience (Entrevue 2). « Le problème, c'est qu'il n'y a pas d'autre financement que par des recherches et que tout cela donnait l'impression que le programme ne serait jamais mis en place » (Entrevue 4 : 14). Mais la force et la complémentarité entre les membres de l'équipe de travail de COMSEP, combinées aux autres facteurs facilitants mentionnés précédemment, ont fait en sorte de pousser le projet toujours plus loin.

### **3.2 Les éléments contraignants**

Après avoir cerné les éléments qui ont facilité le transfert, nous nous attarderons maintenant aux éléments qui ont pu freiner, voire bloquer, l'institutionnalisation du projet *Emplois de solidarité*.

### 3.2.1 Le contexte sociohistorique

Un certain courant de la sociologie de l'action publique considère que les politiques sont le résultat de l'agrégation des interactions et des décisions individuelles. Comme nous l'avons vu, le réseau d'acteurs qui s'est constitué autour du projet a été un facteur déterminant dans son évolution. Or, il est aussi démontré que les préférences des acteurs ne sont pas stables dans le temps, qu'elles sont parfois contradictoires et qu'elles obéissent à des logiques qui leur sont propres (Lascoumes et Le Galès, 2007). Des auteurs soulignent que les décisions des acteurs dépendent également de l'environnement sociohistorique dans lequel elles sont prises. Ces auteurs insistent plutôt sur les représentations sociales et les systèmes de référence qui orientent et légitiment les choix des décideurs publics. Suivant ce raisonnement, il semble important d'examiner le contexte sociohistorique dans lequel s'inscrit le projet *Emplois de solidarité* pour voir comment cet élément intervient dans le processus de transfert.

À Trois-Rivières, la ville où le projet a pris racine, on constate premièrement que la situation de l'emploi est particulièrement difficile. Affublée en 1998 du titre peu enviable de « capitale nationale du chômage », la ville conserve encore aujourd'hui son titre, même si plusieurs initiatives de relance économique ont été tentées depuis. Un marché du travail en décroissance, un vieillissement de la population accéléré par un exode massif de jeunes, une « culture des grandes entreprises » qui fait en sorte d'étouffer le développement économique local, de décourager les PME et de freiner le dynamisme du marché de l'emploi, une offre de formation déficiente pour la main-d'œuvre disponible et finalement, une dynamique politique régionale fondée sur un système de gestion autocratique qui relègue au second plan les professionnels de l'action sociale, autant d'éléments qui constituent des obstacles importants au redressement économique de la ville (Ulysse et Lesemann, 2007). Or, les innovations sociales se développent souvent en contexte de crise, lorsque les structures existantes ne répondent plus adéquatement aux besoins (Klein *et al.*, 2010).

Si Trois-Rivières traverse depuis quelques années une crise, le Québec n'est pas en reste non plus et on pourrait penser que la situation nationale serait favorable à l'institutionnalisation du projet *Emplois de solidarité*. Une actrice du CLE soulignait notamment que la pertinence et la nécessité de développer le projet à l'échelle québécoise augmentait au fur et à mesure que les emplois simples et accessibles disparaissaient. Ainsi, donnait-elle l'exemple d'une femme qui anciennement pouvait, après avoir passé une quinzaine d'années éloignée du marché du travail et avoir eu des enfants, accéder assez aisément à un emploi de secrétaire-réceptionniste après une courte formation. Aujourd'hui, ces mêmes postes exigent une connaissance poussée des logiciels informatiques, le bilinguisme et plusieurs années d'expérience, lorsqu'ils ne sont pas simplement remplacés par de nouveaux systèmes informatisés (Entrevue 3). Selon une autre informatrice, le départ prochain des *babyboomers* à la retraite - et la pénurie de main-d'œuvre qui s'en suivra - créerait également un sentiment d'urgence quant à la nécessité de développer des alternatives pour hausser le taux d'emploi dans la population active (Entrevue 6).

Ceci étant dit, l'approche qui domine présentement dans le champ des politiques publiques ne semble pas favorable à l'institutionnalisation d'un projet comme celui d'*Emplois de solidarité*. Les

plus récentes formes de management, influencées par le paradigme de la Nouvelle gestion publique (NGP), ont plutôt tendance à favoriser les politiques et les programmes donnant des résultats mesurables à court terme. On souhaite ainsi s'assurer que les pratiques novatrices amènent plus d'efficacité et de productivité dans les services, et ce, au moindre coût possible (Jetté et Goyette, 2010). Cette approche, inspirée du secteur privé, se concilie difficilement avec la vision du milieu communautaire, qui elle est plus ancrée dans l'expérience subjective, dans le sens que les acteurs donnent à leurs actions. Comme le mentionne une informatrice, « Ce n'est pas juste le résultat, c'est le processus aussi » (Entrevue 3). Cette même informatrice souligne que le fait de créer de nouvelles relations sociales, de se sentir soutenu et compris et de pouvoir dire « je ne me sens pas capable de m'en aller vers l'emploi » plutôt que « je ne veux pas aller en emploi » sont autant de réussites qui contribuent à long terme à l'autonomisation et l'épanouissement des personnes (Entrevue 3 : 7).

Or, le MESS maintient que sa mission est d'accompagner les individus vers l'emploi. Selon une fonctionnaire de ce ministère, le MESS ne devrait pas être confondu avec le Ministère de la santé et des services sociaux (MSSS) : « On fait beaucoup de différence entre notre mission et celle de la santé. On n'est pas là juste pour faire de la participation sociale pure. Le but, notre mission vraiment, c'est de les amener, de les faire évoluer dans un cheminement vers l'emploi » (Entrevue 7 : 15). À l'inverse, COMSEP considère que l'intégration à l'emploi est un processus global et complexe qui implique l'acquisition d'un savoir technique spécifique à l'emploi occupé, mais aussi le développement de connaissances plus générales, d'un savoir être et d'un savoir dire. Selon l'organisme, c'est en étant reconnue par son propre réseau et sa communauté qu'une personne, très éloignée du marché du travail, peut espérer revenir en emploi, mais aussi y rester. Force est de constater que l'approche induite par la NGP permet difficilement d'aborder l'intégration en emploi sous cet angle.

Le fait que l'approche dominante dans la gestion publique soit davantage axée sur la présence - ou l'absence - de résultats que sur l'observation et la prise en compte du processus entraîne ce que Lévesque (2014b : 358) appelle une « managérialisation du politique » et une « politisation de l'administratif ». Cet auteur entend par cette formule que les responsables administratifs guident le travail des élus seulement à partir de l'évaluation de résultats probants. Ce phénomène fait en sorte que les élus en arrivent à revoir « l'orientation de la politique sur la base de détails opérationnels » (Emery et Giaucque, 2005 : 125 cité dans Lévesque, 2014b : 358).

### **La solidarité écartée au profit de la responsabilité individuelle**

Appliquée au contexte des mesures d'employabilité, la NGP se traduit par des politiques où l'objectif est de cibler les individus « à risque » pour les mener vers une « autonomie néolibérale de l'entreprise de soi » (Parazelli, 2010). Le principe de responsabilité individuelle devient ainsi central et prescrit l'acquisition de compétences permettant d'intégrer la norme. Par exemple, dans l'un des rapports du *Bulletin d'information de la Direction générale des politiques* du MESS datant de 2009, on fait référence à quelques reprises au fait que les exigences normatives de la société, auxquelles certaines personnes n'arrivent pas à se conformer (dans ce cas-ci, les personnes très éloignées du marché de l'emploi), peuvent générer de l'exclusion sociale. La

réflexion présentée dans ce bulletin se limite cependant aux impacts psychologiques de cette exclusion sans en aborder les causes. L'intervention qui y est préconisée est conséquemment d'ordre personnel :

[...] la motivation est un facteur essentiel dans les interventions visant à mobiliser les personnes à faire une démarche vers l'emploi. L'approche traditionnelle, où l'intervenant se pose en expert qui analyse la problématique pour ensuite proposer une stratégie, est peu susceptible de susciter cette motivation chez les personnes en situation d'exclusion. Les théories et concepts d'intervention élaborés depuis une trentaine d'années favorisent une approche selon laquelle la personne définit elle-même sa problématique et ses stratégies (Lalande, 2009).

Sous l'influence de la NGP, l'action publique se base de plus en plus sur l'implication personnelle, la mise en projet, la reconquête de soi et l'autonomie des individus (Jetté et Goyette, 2010). Dans ce contexte, les personnes catégorisées comme étant aptes à intégrer un emploi doivent porter tout le poids des préjugés associés aux chômeurs de longue durée, comme si leur situation relevait strictement de choix personnels. Le travail étant un indicateur important de réussite sociale, on a effectivement tendance à dévaloriser rapidement les personnes sans emploi, présumant qu'elles sont oisives ou qu'elles veulent « profiter du système ». Les facteurs structurels expliquant l'exclusion du marché de l'emploi ainsi que les solutions collectives à ce problème sont plus facilement mis de côté au profit d'une approche individuelle. Les politiques publiques québécoises, particulièrement celles en matière de protection sociale, restent évidemment bien loin du modèle individuel et punitif privilégié dans le *welfare* américain : « Les sensibilités développées au Québec en ce qui concerne la lutte contre les inégalités sociales, la promotion d'une société de citoyenneté et le maintien de la cohésion sociale continuent d'attribuer un rôle central à l'État dans la gestion du social » (Ulysse et Lesemann, 2005 : 74). Or, le Québec n'évolue pas en vase clos et demeure perméable jusqu'à un certain point aux influences continentales et internationales qui font la part belle depuis une trentaine d'années aux politiques inspirées du néolibéralisme. Et c'est sans compter le contexte socioculturel qui tend davantage à la responsabilisation individuelle plutôt qu'à une prise en charge collective des problèmes sociaux.

On peut penser que ce climat est loin de jouer en faveur de l'institutionnalisation du projet, qui vise à intervenir, non seulement auprès des personnes éloignées du marché du travail, mais aussi sur leurs conditions d'emploi afin qu'elles soient plus adaptées à leurs besoins, à leurs attentes et à leurs capacités. Or, nous dit Fontan :

L'enjeu dans la construction de l'usage social d'une nouveauté consiste à rendre socialement légitime et utile celle-ci pour les parties prenantes qui sont en position de décider du droit de vie ou de mort de cette dernière. [...] Le succès de l'innovation repose certes sur la nature objective de la nouveauté, mais surtout sur la nature subjective des avantages qu'elle procure aux acteurs sociaux concernés (Fontan, 2011 : 24).

Dans le cas présent, si nous prenons en compte les témoignages des participants de la première cohorte du projet pilote et si nous considérons les économies que l'État pourrait faire, la

démonstration des avantages du projet semble confirmée. Il en va autrement pour la question de sa légitimité sociale qui, selon Muller (cité dans Lascoumes et Le Galès, 2007), constitue le principal levier de changement. D'après cet auteur, c'est le changement global du référentiel de la société qui permettrait d'améliorer la légitimité d'un projet et qui ferait en sorte que l'État se retrouverait en décalage par rapport aux valeurs sociétales et devrait alors modifier l'orientation de ses politiques en matière d'intégration à l'emploi.

Le MESS n'échappe donc pas à l'influence de la NGP. Cette approche managériale induit une forme de *path dependency* qui fait en sorte que « les organisations sont confrontées à un certain conservatisme à l'égard de l'innovation en raison du poids des structures internes » (Fontan, Klein et Tremblay, 2004 : 120). Dans ce contexte, il devient difficile pour une organisation de questionner sa capacité à répondre adéquatement aux besoins spécifiques de certains groupes et de critiquer le système dans lequel elle s'inscrit (Lévesque et Vaillancourt, 1998). Au Québec, si cette forme de « dépendance du sentier » est présente, l'interface institutionnelle s'est tout de même montrée relativement ouverte à de nouvelles formes de partage des responsabilités entre le secteur public et les milieux communautaires (Klein *et al.*, 2010). Sur certaines questions, entre autres dans le domaine de la santé et des services sociaux, le gouvernement québécois a, au contraire, privilégié de nouveaux sentiers (*path building*), ce qui a permis de modifier les modes de régulation pour les adapter à des idées nouvelles (*Ibid.*) Les pressions externes exercées par des acteurs, comme COMSEP, ont permis d'opérer ces ruptures dans les conventions établies.

### **3.2.2 Les structures administratives**

#### **Les services d'emploi et de sécurité sociale au MESS : une convergence plus symbolique que réelle**

Dans le passé, on retrouvait à l'intérieur du MESS deux entités administratives distinctes : d'un côté, Emploi-Québec, de l'autre, la Sécurité du revenu. Or, depuis 2006, des changements ont été opérés et ces deux entités forment maintenant au sein d'un seul et même service. Officiellement, seul Emploi-Québec a continué d'avoir une existence administrative. Les CLE sont issus de ce réaménagement et regroupent sous un même toit les deux types de services (Emploi-Québec et Sécurité du revenu). Cette fusion était sensée simplifier et harmoniser les services (Ulysse et Lesemann, 2005). Signe de l'influence de la NGP, on peut lire ceci dans la Convention de performance et d'imputabilité d'Emploi-Québec de 2006 :

Avec la mise en place de la gestion unifiée de ces deux services et d'un guichet unique pour leur prestation dans les 154 CLE ainsi que la mise en commun des ressources consacrées à l'accueil, à l'évaluation et à la référence de la clientèle, Emploi-Québec s'inspire des meilleures pratiques des pays de l'OCDE afin de renforcer l'efficacité des interventions pour l'intégration à l'emploi, notamment ceux qui reçoivent de l'aide financière de dernier recours (Emploi-Québec, 2006).

Le projet *Emplois de solidarité* doit interagir à la fois avec la section « emploi » du MESS, qui gère les mesures actives liées à l'insertion en emploi, et avec sa section « soutien au revenu », qui s'occupe des allocations d'aide sociale. Le fait que les réformes de l'aide sociale des quinze dernières années, et plus particulièrement celle liée au réaménagement administratif de 2006, aillent dans le sens d'une meilleure articulation des services d'aide financière et des services d'aide à l'emploi (Ulysse et Lesemann, 2005) devrait, en principe, jouer en faveur de l'institutionnalisation du projet *Emplois de solidarité*. Toutefois, même si ces services ont théoriquement été intégrés, il reste que dans les faits la section « emploi » et la section « soutien au revenu » demeurent des unités quasi-autonomes (Entrevue 1; Entrevue 3; Entrevue 4). En fait, la structure financière du MESS fait en sorte qu'une cloison étanche sépare toujours les enveloppes budgétaires de ces deux départements. Il est ainsi impossible de récupérer l'argent économisé d'un côté pour le transférer de l'autre. Or, pour que le projet *Emploi de solidarité* soit considéré comme rentable, il faudrait pouvoir comptabiliser l'argent dépensé pour les mesures passives (allocations d'aide sociale) dans les mesures actives (subventions salariales). Les contrats d'intégration au travail qui s'adressent aux personnes handicapées fonctionnent déjà de cette façon : le programme utilise des fonds dédiés aux mesures passives à des fins de mesures actives (Entrevue 6). « La loi permet maintenant de le faire [passer de mesure passive à mesure active] alors qu'elle ne le permettait pas avant. Mais ça prend quand même un peu de courage pour faire ça. (...) Il y a des résistances à ce niveau-là. », souligne une intervenante du COMSEP (Entrevue 1 : 7). Il s'agit présentement du principal obstacle dans le projet.

Dans la méthode de calcul actuelle du MESS, le projet *Emplois de solidarité* doit être financé à même les fonds dédiés aux mesures actives sans toucher aux fonds réservés pour les mesures passives. Les montants économisés en aide sociale ne peuvent pas servir à financer le projet. Or, les fonds dédiés aux mesures actives sont de plus en plus limités. Comme nous disait une intervenante du COMSEP, « du côté d'Emploi-Québec, ils se font couper d'année en année. Ils disent que l'emploi c'est une priorité mais c'est un ministère qui est très magané (...) et c'est eux qui doivent fournir l'argent pour les subventions salariales » (Entrevue 1 : 8). De plus, selon une employée du CLE, les philosophies d'intervention de la section « emploi » et de la section « soutien au revenu » sont à la base difficiles à arrimer : « L'optique de l'aide sociale, [...] c'est d'administrer une loi, donc, avec toutes les mesures d'équité, tout ça, il y a moins d'analyse comme telle qu'au niveau de l'emploi, où là, il faut que tu évalues le besoin de la personne, ses difficultés en emploi, tout ça. On n'est pas tout à fait dans le même type d'intervention » (Entrevue 3 : 2). Il s'agit là d'un autre obstacle au transfert de la pratique.

### **Le Conseil du trésor comme ultime instance décisionnelle : l'impératif des restrictions budgétaires**

Du côté institutionnel, le Conseil du trésor revient dans les propos des acteurs rencontrés comme un point névralgique dans le dossier des *Emplois de solidarité*. C'est en bout de ligne à ce niveau que la décision quant au développement du projet devra être prise. Les employés du CLE et de la Direction régionale d'Emploi-Québec auront beau être convaincus, « il y a comme un grand pas qu'ils doivent faire et ça ne se passe pas à leur niveau, mais au niveau du Conseil du trésor. Et c'est là que ça achoppe tout le temps. C'est deux silos » (Entrevue 1 : 6). Officiellement, le Conseil

du trésor conseille le gouvernement au regard de « la gestion des ressources budgétaires, humaines, matérielles et informationnelles, ainsi qu'en matière de gestion axée sur les résultats » (Conseil du trésor du Québec, 2011a : 39). Ainsi, ce sont les membres du Conseil du trésor qui doivent être convaincus du bien-fondé de l'institutionnalisation du projet.

Jetté et Goyette (2010 : 29) constatent d'ailleurs que « la décentralisation de la prise de décision vers les localités, velléités de la NGP, s'est traduite par un contrôle budgétaire accru du conseil du trésor et des agences ». Les arbitrages des membres du Conseil du trésor sont faits en fonction des priorités gouvernementales (Entrevue 8 : 5), qui, elles, sont changeantes et rarement en faveur d'un renforcement du filet social. En effet, comme le soulignait une informatrice du COMSEP : « [Ça bloque] au niveau du conseil du trésor, du conseil des ministres. Et on s'entend que le dossier des assistés sociaux, ce n'est pas prioritaire pour le gouvernement » (Entrevue 1 : 8). Lorsque de nouveaux fonds sont disponibles pour l'emploi, on cherche d'abord et avant tout à remettre en emploi les personnes qui sont encore très près du marché du travail, ce qui permet d'arriver plus facilement à l'objectif de baisser le taux de chômage. L'argent est beaucoup plus rarement investi au profit des personnes plus éloignées du marché du travail, selon une actrice de COMSEP (Entrevue 3). Même si le Conseil continue d'affirmer qu'il assume son rôle d'arbitre de manière juste et responsable en fonction des restrictions budgétaires, plusieurs acteurs impliqués dans le projet *Emplois de solidarité*, tant au sein du MESS que chez les organismes sur le terrain, demeureraient critiques vis-à-vis des décisions qui sont prises par cette instance (Entrevue 8). Plusieurs acteurs rencontrés ont rappelé l'importance d'inclure dans l'argumentaire présenté au Conseil du trésor des normes claires et objectives, telles que la mesure de la productivité des personnes, pour le convaincre d'« investir ». C'est ainsi qu'il serait possible de faire la démonstration de la pertinence, de l'efficacité et surtout, de l'économie de coût associée au projet.

Convaincre le Conseil du trésor de la pertinence du projet est une étape incontournable, puisque tous les programmes normés doivent être préalablement approuvés par cette instance, comme le rapporte ici une employée d'Emploi-Québec :

Les ministères font une demande qu'on appelle CP. Ils exposent la situation. Ils présentent le projet, ses avantages et inconvénients, dans une approche d'analyse très traditionnelle : voici les recommandations, ce qu'on propose, nos normes et ce qu'il y aurait dans ce programme. Le Conseil du trésor regarde ça, mais sous l'angle budgétaire. Ce n'est pas pour emmerder les ministères, comme je disais tantôt, c'est vraiment qu'au Conseil du trésor, on a une vision générale du gouvernement (Entrevue 8 : 5).

Les choix budgétaires découlent des orientations du *Plan stratégique 2011-2014* du MESS et du *Plan stratégique 2011-2014* de la Commission des partenaires du marché du travail, qui prévoient de mettre de l'avant des mesures permettant l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Le *Budget de dépenses du Québec 2011-2012*, déposé à l'Assemblée Nationale par la ministre Courchesne, présidente du Conseil du trésor à l'époque, prévoyait conséquemment un plan d'action pour la réduction des dépenses. On projetait ainsi des diminutions de 12,6 M\$ au niveau des mesures d'aide à l'emploi, de 41,9 M\$ pour les mesures d'aide financière et de 11,4 M\$ dans

l'administration (Conseil du trésor du Québec, 2011b). Il reste difficile de développer un projet comme *Emplois de solidarité* dans un tel contexte budgétaire.

### 3.2.3 Le choc des cultures

#### Les valeurs et principes portés par l'organisation : des déterminants pour l'évaluation du projet

Dans les années 1960 et 1970, le mouvement communautaire était plus prompt à adopter une logique de confrontation face à l'État, mais le contexte a changé depuis et les relations entre le milieu communautaire et le gouvernement québécois s'inscrivent maintenant davantage dans une logique de « coopération conflictuelle »<sup>9</sup>. Les partenariats entre ces deux secteurs ont augmenté de manière importante depuis les années 1990. Malgré cela, on reste en présence d'organisations, publique et communautaire, qui, bien qu'elles aient toutes deux pour mandat de répondre aux besoins de la population, reposent sur des cultures fondamentalement différentes. Chaque culture organisationnelle est porteuse d'éléments normatifs sur la base desquels la population qui s'y identifie s'appuie pour délibérer et prendre des décisions. Cette culture est absolument essentielle pour s'assurer que les acteurs qui composent les organisations parlent le même langage.

Les courants de l'action communautaire et de l'économie sociale se fondent sur des valeurs de justice sociale, d'égalité et de démocratie. Leur objectif de changement social oriente à la fois leurs pratiques d'intervention, leurs pratiques organisationnelles et leurs choix stratégiques (St-Germain, 2004). Les participants au projet *Emplois de solidarité* sont des personnes qui cumulent plusieurs caractéristiques qui les éloignent beaucoup, voire définitivement du marché du travail. Comme le précisent certains artisans du projet : « Les personnes qui sont visées par notre projet pilote [...] risquent de recevoir de l'aide sociale jusqu'à la fin de leurs jours » (Gervais et St-Germain, 2002 : 6). Or, dans la logique institutionnelle des programmes d'aide aux personnes sans emploi, l'autonomie économique constitue l'objectif ultime à atteindre : « Ce qu'on vise, c'est de forcer le développement de l'autonomie de la personne » (Entrevue 7). La fonctionnaire du MESS rencontrée confirme effectivement que la mission globale de son ministère par rapport aux personnes très éloignées du marché du travail, c'est de développer l'autonomie financière par l'intégration au travail (Entrevue 7). La responsable de la Direction régionale d'Emploi-Québec interviewée tient le même genre de discours axé sur l'individu : « Quand l'individu n'intègre pas le marché du travail, c'est toujours parce qu'il n'est pas assez prêt. On va l'améliorer. On revient, on l'améliore encore » (Entrevue 3 : 9). Il faut dire que ces discours ne datent pas d'hier :

Depuis le début des années 1970 et de la crise du keynésianisme, le but de ce type de politique [d'emploi] est moins de créer des emplois par l'intervention de l'État dans

---

<sup>9</sup> Fontaine *et al.* (2005 : 23) présentent la « coopération conflictuelle » comme une « stratégie de collaboration critique face à l'État » qui permet aux acteurs du milieu communautaire de conclure des partenariats avec d'autres acteurs institutionnels, tout en préservant leur capacité à revendiquer.

l'économie et les dépenses publiques, que d'agir sur la main-d'œuvre afin de lui donner une formation professionnelle conforme aux besoins du marché (St-Martin, 2001 : 123).

Selon les acteurs institutionnels rencontrés, il y aurait tout de même une certaine ouverture chez les personnes en poste à sortir de cette logique strictement individuelle pour questionner aussi d'autres facteurs plus contextuels, par exemple les conditions du marché de travail. Toutefois, le cadre institutionnel en tant que tel serait très peu perméable à ce genre de questionnement : « On ne se demande pas si c'est eux qui ne sont pas corrects ou si c'est nous » (Entrevue 3 :10). Le mode d'intervention gouvernemental en matière d'intégration à l'emploi reflète ce mode de pensée. L'agent d'Emploi-Québec intervient auprès des individus qui tentent de regagner le marché du travail, mais pas auprès de leurs employeurs. Ce mode d'intervention individuel est pratiqué autant par le CLE que par la grande majorité des ressources externes qui sont mandatés par ce dernier (Entrevue 3). Dans ce contexte, comment agir sur les facteurs plus contextuels qui influencent aussi l'intégration en emploi ?

COMSEP défend pour sa part l'idée que les programmes ciblant les personnes très éloignées du marché du travail doivent reposer sur un modèle novateur qui permet de combiner l'accès à l'emploi et la sécurité de revenu. Parce que du côté gouvernemental, on est plus enclin à adopter une logique coûts-bénéfices, il faut que l'organisme qui cherche à convaincre du bien-fondé de son approche puisse aussi parler ce langage. Comme le disent Sossa, Leduc et Champagne (2011), la logique de l'un, plus gestionnaire et plus axé sur les résultats, doit rencontrer la logique de l'autre, plus sociale et plus axée sur le processus. Dans le cas présent, hausser le taux d'emploi pour assurer la prospérité économique et pallier aux nombreux départs à la retraite qui accompagnent le vieillissement de la population constitue un objectif de premier plan pour le gouvernement (Entrevue 8). Selon une actrice du COMSEP, il faut utiliser ces arguments et la logique coûts-bénéfices pour démontrer que le projet *Emplois de solidarité* permettrait à l'État de faire des économies en transférant une partie des coûts liés aux programmes d'employabilité vers le secteur privé (incluant le secteur privé à but lucratif et le secteur privé à but non lucratif) (Entrevue 1).

Or, il est particulièrement difficile d'arrimer les approches communautaire et institutionnelle lorsque vient le temps de s'entendre sur les mesures d'évaluation de la productivité des personnes. Selon une informatrice d'Emploi-Québec, cet aspect prendrait une place centrale dans l'éventualité où le projet *Emplois de solidarité* serait reconnu et élargi :

Il y a un enjeu important pour le ministère là-dedans, c'est que si on ouvrait la porte à une subvention salariale sur une période beaucoup plus longue que ce qui est prescrit actuellement, il faut s'assurer qu'il n'y a pas d'effet d'aubaine pour l'entreprise et que la personne en a vraiment besoin. Donc, il y a un déficit de productivité évident, et à ce point évident qu'on le comble avec une subvention salariale tant et aussi longtemps que ce déficit de sous-productivité est démontré (Entrevue 8 : 4).

Cette employée d'Emploi-Québec pense qu'il faudrait continuellement prouver qu'une personne ne peut atteindre le niveau de productivité habituellement exigé par l'employeur pour

renouveler, année après année, la subvention accordée à ce poste. Du point de vue des fonctionnaires du gouvernement, l'évaluation de la productivité serait donc essentielle, car elle garantirait que ce ne sont pas les organismes communautaires ou les entreprises qui bénéficient de la subvention, mais bien les personnes en emploi (Entrevue 7). On constate ainsi un certain climat de méfiance entre l'État et les organismes communautaire. Une fonctionnaire du MESS soulignait d'ailleurs que certains organismes pourraient voir dans le programme *Emplois de solidarité* une façon de subvenir à leurs besoins financiers : « On doit être vigilants aussi, parce qu'ils ne sont pas du tout exempts de leur propre préoccupation de survie, les organismes. [...] ça demande une évaluation importante et un regard neutre pour essayer de voir toutes les facettes pour réussir à en dégager c'est quoi les vrais effets » (Entrevue 7 : 3).

Cet accent sur le calcul de la productivité peut être questionné. Encore une fois, cette approche met en relief les incapacités et les limites des individus plutôt que leur potentiel (Entrevue 1). Selon une des initiatrices du projet, l'évaluation constante de la productivité des participants nécessiterait beaucoup de ressources en prenant du temps et de l'argent. D'après elle, « il y aurait des cas pour lesquels tu es perdant et d'autres pour lesquels tu es gagnant » (Entrevue 1 : 7) s'il y avait une évaluation continue. À ses yeux, ce procédé ne serait finalement avantageux ni pour le gouvernement ni pour les participants au programme.

### **La difficile harmonisation des objectifs et de la définition des concepts**

Il existe aussi un contentieux concernant la catégorisation des personnes (Entrevue 2). Qu'est-ce qui fait qu'une personne pourra se qualifier pour le programme ? Les personnes ciblées pour le projet se trouvent à la frontière de deux catégories dans la classification actuelle : ni tout à fait « aptes » ni tout à fait « inaptes ». En effet, le projet vise les personnes qui, techniquement, pourraient accéder au marché du travail, mais qui, dans les faits, ont un potentiel d'employabilité moindre. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces difficultés à l'emploi : une expérience négative avec les programmes d'insertion socioprofessionnelle, une fragilité dans la situation familiale, la présence d'un cumul de problématiques, comme la toxicomanie, la violence familiale ou les représentations sociales, etc. (St-Germain, 2007). Le projet *Emplois de solidarité* opère dans une zone grise : on souhaite s'inspirer des programmes existants pour les personnes handicapées, qui possèdent formellement le statut de « contrainte sévère à l'emploi » - terme plus récent ayant remplacé celui de « non-apte » -, mais sans accoler cette étiquette à la population ciblée par le projet (Entrevue 3).

Emploi-Québec a bien considéré, à un certain moment, intégrer le projet *Emplois de solidarité* au programme des Contrats d'intégration au travail (CIT) qui s'adresse spécifiquement aux personnes handicapées, mais l'idée n'a pas été poussée plus loin pour des raisons de définition légale. Même si on parle parfois de « handicap social » dans le cadre du projet, il n'existe encore aucun terme légal pour définir le statut des personnes visées par *Emplois de solidarité* (Entrevue 8). L'usage du terme « handicap social » par COMSEP aurait toutefois permis de faire des liens avec la situation des personnes ayant un handicap physique et de rapprocher la réalité des personnes très éloignées du marché du travail du jargon utilisé par le MESS (Entrevue 6).

Définir des objectifs communs en impliquant tous les acteurs du projet permettrait de renforcer le processus d'institutionnalisation. Or, l'une des quatre grandes orientations du MESS est de « participer au développement de l'emploi et réduire la dépendance aux régimes d'assurance-emploi et d'assistance-emploi » (Ulysse et Lesemann, 2005). À Emploi-Québec, au moment où on a débattu de la possibilité d'intégrer le projet *Emplois de solidarité* pour une seconde fois dans le Plan de lutte contre la pauvreté, certaines personnes ont soulevé la question suivante : « est-ce que c'est à cette clientèle-là à laquelle on veut s'adresser de façon prioritaire pour répondre aux besoins du marché du travail ? » (Entrevue 6 : 9). Au Conseil du trésor, à qui revient la décision finale d'accepter ou de rejeter le projet, on cherche à répondre à des exigences de rentabilité économique. Du côté des concepteurs du projet, on vise à trouver une alternative permettant de répondre aux besoins d'un groupe de personnes présentement exclues du filet offert par les politiques publiques. Les priorités de chacune de ces organisations (MESS, Conseil du trésor et COMSEP) demeurent donc différentes.

Au final, plusieurs facteurs sont intervenus jusqu'ici dans le transfert du projet *Emplois de solidarité*. Certains ont favorisé l'amorce de ce processus (le réseau d'acteurs autour du projet, le capital socioculturel des promoteurs et les ouvertures dans le système institutionnel), alors que d'autres se sont plutôt posés en travers de la route (le contexte sociohistorique, la rigidité des structures administratives et le choc des cultures entre le milieu communautaire et le milieu institutionnel). Ce résultat indique que le transfert de l'innovation sociale n'est pas un phénomène unidimensionnel. Le cas du projet *Emplois de solidarité* montre effectivement que ce processus dépend en grande partie de la dynamique entre les acteurs qui y sont impliqués. Quels sont les intérêts de ces acteurs ? Quelles sont leurs stratégies ? Quelles sont leurs valeurs ? Quels rapports entretiennent-ils entre eux ? Même si le projet *Emplois de solidarité* semble posséder toutes les caractéristiques objectives d'une innovation sociale, les regards subjectifs que les acteurs institutionnels et communautaires portent sur celui-ci ne sont pas toujours convergents. Cette situation donne l'opportunité d'observer le processus de transfert dans un contexte *in vivo*, c'est-à-dire pendant qu'il prend forme. C'est là l'une des particularités de cette étude de cas.

## 4. BILAN ET PERSPECTIVES FUTURES

Après avoir mis en relief le caractère novateur du projet *Emplois de solidarité*, retracé son évolution et analysé les facteurs qui facilitent et qui contraignent son institutionnalisation, le temps est venu de faire le bilan du processus de transfert de la pratique développé dans le cadre du projet. Cette dernière partie nous permettra de revenir plus particulièrement sur deux aspects du projet : ses impacts et ses perspectives d'institutionnalisation au sein du MESS.

### 4.1 Les impacts du projet

Au moment de notre collecte de données, sur les 26 participants de la cohorte du premier projet pilote, 18 étaient toujours impliqués dans le projet : 12 étaient en emploi et 6 en recherche d'emploi (Entrevue 1)<sup>10</sup>. Cette proportion constitue en soi une victoire, car, rappelons-le, la très grande majorité de ces personnes ont participé à plusieurs autres programmes d'insertion au travail avant de se joindre au projet. Les participants de cette cohorte ont, en moyenne, passé 11 ans à l'aide sociale et expérimenté 9 programmes d'employabilité avant d'intégrer le projet (St-Germain, Lesemann et Ulysse, 2009). Dans la plupart des cas, les participants ne touchent maintenant plus d'aide sociale et travaillent en moyenne 27 heures par semaine dans un emploi dont l'échelle salariale varie entre le salaire minimum (10,35\$) et 12 \$ de l'heure. Ces derniers sont ainsi considérés comme étant au-dessus du seuil de pauvreté matérielle. Dans le cas de ceux qui continuent de recevoir des prestations d'aide sociale parce qu'ils ont, pour toutes sortes de raisons, préféré limiter leur temps de travail à 21 heures par semaine, on parle plutôt d'une sortie relative de la pauvreté.

La recherche de St-Germain, Lesemann et Ulysse (2009) a montré que le rapport à la consommation n'était pas nécessairement un élément central dans le discours des participants concernant leur parcours de sortie de la pauvreté<sup>11</sup>. Ces auteurs font ainsi une distinction entre la pauvreté relative et la pauvreté financière, puisque les impacts du projet sur les participants semblent plus d'ordre qualitatif. En effet, St-Germain, Lesemann et Ulysse (2009) remarquent chez les participants les impacts suivants : une transformation identitaire, le développement d'un sentiment d'utilité sociale et d'un bien-être psychologique, un élargissement du réseau social, une plus grande capacité à prendre des décisions et un plus grand contrôle sur leur vie. Au plan identitaire, ce n'est pas seulement l'identité professionnelle qui se transforme, mais aussi et surtout, l'identité sociale. À travers leur nouvel emploi, les participants développent des compétences techniques, mais aussi relationnelles. L'un d'entre eux nous racontait d'ailleurs ceci : « Bien, moi, au magasin, il y a un client qui est venu, puis il a dit : "Toi, on vient ici, parce que tu nous remontes le moral." Moi, quand je travaille, je chante tout le temps, je suis tout le temps de bonne humeur » (Entrevue 10 : 11). La

---

<sup>10</sup> Les 8 autres participants avaient abandonné le projet pour diverses raisons : déménagement, retraite, décès, etc.

<sup>11</sup> En fait, le projet améliore bel et bien le revenu des participants, même si statistiquement, ces derniers sont classés dans la catégorie des travailleurs pauvres. Cette augmentation de revenu a cependant peu d'impact sur le niveau de consommation des personnes. Ce qui change véritablement, c'est que les participants ont désormais plus de choix.

fiereté éprouvée, non seulement par les participants, mais aussi par leurs proches, est palpable et contribue à briser le cercle de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté (Entrevue 1, Entrevue 3, Entrevue 4). « Le travail donne un sens à leur vie, il fait du bien à l'âme et à l'identité » (St-Germain, Lesemann et Ulysse, 2009 : 37).

Le fait que les impacts sur les participants du second projet pilote confirment les résultats positifs observés lors du premier projet pilote suffira-t-il à convaincre le Conseil des ministres et le Conseil du trésor ? La question reste entière. « Je le croirai quand je le verrai. J'avance et j'aimerais ça que le rythme soit plus rapide. Pour moi ça fait longtemps que c'est prêt, mais ils demandent toujours des choses », nous dit l'une des initiatrices du projet (Entrevue 1 : 14). C'est l'évaluation finale du second projet pilote produite par le MESS qui aura le plus d'influence sur la décision gouvernementale (Entrevue 7). En dernière instance, la décision reviendra au ministre lui-même, puisque l'institutionnalisation du projet devra impliquer un transfert de fonds entre Emploi-Québec et la Sécurité du revenu (Entrevue 6). Or, même si le ministre donne son aval, il restera à convaincre le Conseil du trésor, qui lui prendra une décision en fonction des économies d'argent que pourrait permettre l'institutionnalisation du projet (Entrevue 6).

#### **4.2 Les perspectives d'institutionnalisation au MESS**

Le MESS possède trois grands champs d'intervention : l'aide financière aux plus démunis, les services publics d'emploi et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Tous les trois ans, la Direction de la gestion stratégique et de la vérification interne du ministère et la Direction générale du développement de la main-d'œuvre de la Commission des partenaires du marché du travail produisent un plan stratégique qui fixe les orientations du ministère. Au plan administratif, le MESS comprend trois unités opérationnelles (Direction générale des politiques et de l'analyse stratégique, Direction générale des services à la gestion et Direction générale des affaires gouvernementales et des relations avec les citoyens et les organismes) et deux unités de services (Sécurité du revenu et Emploi-Québec) (Ulysse et Lesemann, 2005). C'est à la Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, relevant de la Direction générale des politiques, que revient la responsabilité de fournir au MESS les outils d'analyse permettant d'évaluer les lois, les politiques, les programmes, les mesures et les projets pilotes afin de formuler les recommandations qui guideront la mise en place des politiques et des programmes du ministère (*Ibid.*). Rappelons que dans le cas du projet *Emplois de solidarité*, la Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique a fait, lors du premier projet pilote, une évaluation mitigée des économies d'argent qui pourraient être réalisées advenant l'institutionnalisation du projet (Entrevue 6).

Comme le soutiennent Lascoumes et Le Galès (2007), les décideurs publics au plus haut palier des instances sont souvent portés à ratifier ce qui a été préparé par des conseillers ou des administrateurs, puisque les informations mises à leur disposition pour la prise de décisions sont la plupart du temps partielles et limitées. Le contraire nécessiterait un investissement beaucoup plus important en termes de temps et d'argent. Or, la méthodologie qui sera sélectionnée pour évaluer le second projet pilote aura un impact considérable sur les résultats. C'est pour cette raison que lors

de l'élaboration du protocole pour la plus récente phase du projet, COMSEP a tenté de négocier avec le MESS des balises qui permettraient que l'évaluation soit faite en concordance avec les objectifs du projet, tels que défini par l'organisme (Entrevue 2). Or, l'enjeu de la méthodologie utilisée pour évaluer le projet reste entier et COMSEP peut difficilement influencer le MESS par rapport à cette question. Au moment d'écrire ces lignes, personne ne s'était encore prononcé du côté du ministère sur le fait qu'une évaluation positive conduirait au déploiement du projet à l'ensemble du Québec. Les cibles d'évaluation actuelles visent plutôt à documenter les effets à long terme sur les participants, les coûts nets et la transférabilité du projet dans une autre région vers une autre ressource que celle de Trois-Rivières (Entrevue 2). La possibilité d'intégrer le projet dans les politiques gouvernementales reste sous-entendue, mais sans jamais être écrite noir sur blanc (Entrevue 2). Ce que l'on retient, c'est que le dossier est hautement politique. Une employée du CLE affirmait ceci : « moi, je considère que si on voulait, politiquement, que ce projet-là fonctionne, on aurait toute l'information nécessaire » (Entrevue 3 : 15).

Si le consensus autour de l'efficacité et de la pertinence d'élargir le projet n'est pas encore atteint, il reste que les expérimentations menées par COMSEP ont déjà eu une influence sur certaines politiques d'employabilité. Un fonctionnaire du MESS mentionnait à ce sujet que le propre d'une expérimentation est justement d'inspirer les décideurs en matière de politiques pour développer d'autres types de mesures : « Souvent, mon expérience, c'est qu'à la suite d'une expérimentation, on se rend compte qu'on utilise les résultats pour *designer* autre chose qui n'est pas nécessairement ce qu'on avait expérimenté mais qui tire sa leçon de ça pour implanter autre chose » (Entrevue 7 : 16). Les recherches effectuées autour des projets pilotes ont permis de systématiser la pratique et très certainement, d'ajouter à sa crédibilité (Entrevue 2). L'expérimentation et les réflexions qui ont suivi, surtout concernant l'accompagnement et la médiation comme facteurs favorisant le maintien en emploi, ont permis de mettre en relief le caractère novateur du projet. Des formations ont également été données aux ressources externes de la région, qui sont mandatées par le CLE pour mettre en place des programmes d'insertion en emploi, ainsi qu'aux agents d'Emploi-Québec (Entrevue 3).

Ainsi, l'objectif d'étendre le programme d'*Emplois de solidarité* à l'ensemble des régions du Québec ne s'est pas concrétisé (du moins, au moment où nous écrivons ces lignes en juin 2014). Certains aspects des pratiques innovantes initiées par COMSEP ont toutefois trouvé preneur auprès du CLE de Trois-Rivières. C'est donc dire que la pertinence de l'innovation fut suffisamment reconnue par les acteurs étatiques locaux pour qu'eux-mêmes s'en inspirent, notamment en ce qui a trait à l'évaluation globale de la trajectoire des personnes, l'accompagnement à long terme et la reconnaissance de l'efficacité de la médiation entre employeurs et participants. Cette adoption partielle - ou à la carte - de l'innovation n'est peut-être pas si surprenante si on considère les liens de confiance et de respect mutuels qui se sont développés au fil du temps entre d'une part, COMSEP et les intervenants associés au projet d'*Emplois de solidarité* et, d'autre part, la direction d'Emploi-Québec de la Mauricie et le CLE de Trois-Rivières. À cet égard, notre étude a démontré les convergences qui se sont établies entre certains acteurs locaux étatiques et les artisans du projet quant à la nécessité de miser sur des solutions adaptées aux besoins particuliers des sans-emplois du territoire. Nous avons fait l'hypothèse que ces convergences ne sont pas étrangères évidemment au travail d'intéressement réalisé par COMSEP depuis la mise en place du premier projet pilote en 2005, mais aussi au capital socioculturel des personnes impliquées à divers niveaux de l'administration gouvernementale. L'expérience du projet *Emplois de solidarité* tend ainsi à

démontrer la nécessité de prendre en compte la dimension sociale, non seulement dans la construction de la pratique innovante, mais également dans le transfert même de l'innovation dont le succès est étroitement associé à la capacité des artisans du projet de faire alliance avec certains acteurs au sein de la fonction publique.

Cette question des alliances au sein des instances administratives nous apparaît fondamentale pour comprendre la progression du processus de transfert de l'innovation de 2005 à 2014. En effet, les deux projets pilotes mis en place ont pu se poursuivre et se développer grâce à la complicité de certains agents d'Emploi-Québec et du CLE de Trois-Rivières qui ont accepté certaines dérogations aux pratiques administratives usuelles afin de satisfaire aux objectifs du projet. *Emplois de solidarité* a également profité de l'immersion et de la double appartenance d'un des artisans du projet à la fois au milieu communautaire et au monde politique municipal pour surmonter certains obstacles au processus menant au transfert de l'innovation sociale. Le jeu des réseaux, des contacts et de la connaissance des pouvoirs politiques et ministériels a dès lors permis une meilleure lecture de la conjoncture politico-administrative et favorisé à certains moments le déblocage de situations problématiques. On peut dire que certains acteurs au sein de COMSEP ont assumé un rôle de « passeur<sup>12</sup> » et de traducteur entre la culture et le langage socio-organisationnels du secteur public et celui du milieu communautaire (Lachapelle, 2013). Certes, le processus n'a pas pour autant été exempt de tensions et de conflits, comme le montre l'épisode entourant la question de l'évaluation du projet qui a mis en relief les méthodes et les temporalités différenciées auxquelles font référence l'un et l'autre des acteurs mis en cause. Cette « fonction de liaison » et de traduction institutionnelle exercée par certains artisans du projet<sup>13</sup> a tout de même permis d'apaiser les tensions et de rendre possible la discussion et les compromis qui ont dû se faire des deux côtés et qui ont rendu possible l'expérimentation du projet.

Cette capacité de médiation culturelle entre les organisations publiques et communautaires constitue un élément clé qui explique les avancées du transfert de l'innovation. Mais comme nous l'avons souligné dans les chapitres précédents, ces avancées se sont toutefois réalisées dans un contexte institutionnel et sociétal plutôt hostile à l'implantation d'innovations axées sur le développement social. La primauté des principes de la Nouvelle gestion publique dans l'administration publique québécoise (résultats, rendement et calculabilité), avec son cortège de mesures visant à favoriser les gains de productivité et le rationnement budgétaire à court terme, a jusqu'à présent constitué un frein au transfert de l'innovation. Et ce, malgré l'effort consenti par les acteurs de COMSEP pour maîtriser eux-mêmes un discours coûts-bénéfices susceptible de rendre plus réceptif les responsables gouvernementaux aux avantages à la fois sociaux et économiques de leur vision de l'insertion socioprofessionnelle.

Or, comme l'ont souligné des informateurs, même la démonstration d'un tel avantage coûts-bénéfices ne garantit pas une attention particulière de la part des responsables gouvernementaux puisque le fonctionnement en silo des différents ministères, voire des diverses unités

---

<sup>12</sup> Le concept de « passeur » a été emprunté à Lachapelle (2013) qui l'a utilisé dans une thèse de doctorat pour qualifier l'une des fonctions importantes des organisateurs communautaires en CSSS au Québec. La description de cette fonction de liaison renvoie à un ensemble d'actions, elles-mêmes liées à certaines habiletés et compétences détenues par les organisateurs communautaires, afin de favoriser « la mise en rapport de différents acteurs dans la réalisation d'un projet collectif » (Lachapelle, 2013 : 1). À nos yeux, cette définition rend compte également de la pratique d'autres intervenants du social, notamment dans les milieux communautaires et de l'économie sociale qui sont appelés à transiger régulièrement avec des acteurs issus des secteurs public et privé.

<sup>13</sup> Cette fonction de liaison est aussi assumée sur le plan organisationnel par l'agent de projet qui a la responsabilité d'établir une médiation entre les entreprises, les participants et COMSEP.

administratives présentes au sein d'un même ministère (dans ce cas-ci, le MESS), fait en sorte que les économies engendrées par le projet *Emplois de solidarité* ne se réalisent pas nécessairement au bénéfice de l'unité administrative responsable de l'investissement. En effet, l'étanchéité des structures budgétaires entre les instances d'Emploi-Québec et de la Sécurité du revenu au sein du MESS interdit pour le moment une récupération des sommes investies par Emploi-Québec dans la cadre des économies réalisées dans les programmes de la Sécurité du revenu. Dès lors, cette absence de coordination sur le plan administratif et budgétaire tend à banaliser les avantages financiers pouvant être obtenus par l'application du projet, et à fragiliser la volonté des acteurs administratifs concernés de poursuivre le développement du projet en l'absence de véritables gains sur le plan budgétaire.

L'enjeu des économies budgétaires est d'autant plus crucial que plusieurs des gouvernements qui se sont succédés au Québec au cours des vingt dernières années ont fait de l'équilibre budgétaire des comptes publics un crédo important de leur programmation politique. Dans cette conjoncture de restrictions budgétaires (directement héritée de l'application des perspectives néolibérales), le rôle du Conseil du Trésor s'est accru puisqu'il devient le juge ultime des arbitrages qui doivent être faits et des décisions qui seront prises quant aux ressources accordées aux différents ministères pour le maintien et le développement de certains de leurs programmes et politiques. Dès lors, des mesures prometteuses d'économies financières à court terme et facilement mesurables sont davantage susceptibles d'obtenir l'assentiment des responsables politiques dont l'agenda est bien souvent rythmé par la cadence des échéances électorales. Qui plus est, plusieurs des retombées d'un projet comme celui des *Emplois de solidarité* ne peuvent se faire sentir qu'à moyen ou même long terme puisque le retour sur le marché du travail « régulier » n'est possible que pour une minorité de participants. La majorité des participants restera toujours avec un « handicap social » sur le plan de la productivité qui exigera de la part d'Emploi-Québec une compensation financière aux entreprises.

Mais on touche là un aspect à la fois plus global et macro de l'innovation et des liens qui peuvent s'établir entre le modèle de développement et la pertinence sociopolitique des innovations. Les innovations sociales peuvent, à certaines conditions, être porteuses de transformations sociales. Pour ce faire, elles doivent notamment s'articuler autour de système d'innovation qui, par leur synergie et leur effet systémique, réussissent à modifier ou à faire évoluer certaines règles institutionnelles. À plusieurs égards, COMSEP s'inscrit (du moins, en partie) dans ce qu'il est convenu d'appeler le « système québécois d'innovation en économie sociale » (Lévesque, 2014a). Ce système est formé de diverses composantes permettant aux innovations de se déployer au sein de leur champ d'activité : recherche, formation, financement, services, etc. L'organisme dispose ainsi de ressources et d'un réseau lui permettant de prolonger son action au-delà de ses activités propres. COMSEP dispose aussi d'un capital social et symbolique important et reconnu sur les plans local et régional par ses partenaires des secteurs publics et communautaire. Néanmoins, le modèle de développement promu par l'organisme (éducation populaire, démocratie participative, empowerment) s'inscrit dans une vision globale qui trouve peu de points communs avec celui mis de l'avant par l'État québécois depuis les années 1990. Comme nous l'avons vu, cette situation n'exclut pas les alliances conjoncturelles, sectorielles ou locales avec certains acteurs du réseau public, mais elle rend plus complexe et délicate la tâche de généraliser sur l'ensemble du territoire québécois une innovation sociale dont les principales caractéristiques ne convergent que partiellement avec les orientations ministérielles.



## CONCLUSION

Fidèle aux principes de participation démocratique des organismes de l'action communautaire autonome, le projet *Emplois de solidarité* a vu le jour à la suite de l'expression de besoins particuliers exprimés par certains participants aux activités de COMSEP. Ces besoins réfèrent plus particulièrement au domaine de l'insertion sociale et professionnelle et à l'intégration à l'emploi. La réponse à cette demande prend d'abord la forme d'une formation d'aide préparatoire à l'emploi, mise sur pied en collaboration avec le gouvernement fédéral. Malgré l'accompagnement fourni par COMSEP dans le cadre de ce programme, les conditions sociales précaires et défavorables de la moitié des participants aux activités de l'organisme ne leur permettent toujours pas d'accéder à un emploi.

Face à de telles difficultés, COMSEP met sur pied dans un premier temps un projet axé sur la création d'entreprises qui devait permettre aux personnes éloignées du marché de l'emploi de s'insérer dans le cadre de conditions particulières au sein d'entreprises d'économie sociale, appelées dans le cadre du projet « entreprises de solidarité ». Malgré la bonne volonté des artisans du projet, et l'application des valeurs d'équité, de participation et de justice sociale propres aux entreprises d'économie sociale, ces dernières n'ont pas réussi à intégrer ces personnes peu scolarisées et disposant d'un faible capital d'insertion professionnelle. En outre, l'insertion de ces personnes fragilise la viabilité économique de ces entreprises d'économie sociale qui doivent écouler leur production de biens et services sur des marchés concurrentiels.

S'inspirant de mesures conçues pour le maintien en emploi des personnes handicapées, où l'État paie une partie des salaires versés aux personnes, les intervenants de COMSEP vont alors élaborer un nouveau projet à partir du concept d'« handicap social » qui permet de justifier la livraison de subventions salariales par l'État à certaines personnes éloignées du marché de l'emploi en raison de leurs caractéristiques sociales et de leur faible productivité au travail. Cette aide gouvernementale prend la forme de subventions salariales à long terme (dégressives dans le temps selon la productivité des participants), et d'allocations de dédommagement pour la désignation d'un « compagnon » au sein de l'entreprise. La formule est chapeautée par un agent de projet embauché par COMSEP qui assume un rôle de médiateur entre les divers intervenants impliqués dans le projet (entreprises, participants et COMSEP).

À cet égard, l'expérience démontre que certaines petites entreprises privées de service constituent le lieu idéal de déploiement de ce projet novateur puisqu'elles jouissent en général d'une bonne situation financière (meilleure que celle de plusieurs entreprises d'économie sociale) qui permet d'offrir aux employés (incluant ceux provenant d'*Emplois de solidarité*) un plus grand nombre d'heures de travail et de meilleures conditions de travail.

Ce choix - que d'aucuns pourraient qualifier de « contre nature » - d'orienter les participants vers l'entreprise privée constitue l'un des aspects surprenant et novateur du projet qui révèle finalement la présence d'un encastrement du social et de l'économique au sein de certaines

composantes du secteur marchand peut-être plus grande que ne le laisse supposer certaines critiques formulées de longue date par certains milieux intellectuels et de l'intervention sociale. Mais ce choix n'est pas le seul aspect novateur du projet, ni même peut-être le plus important. Comme nous l'avons vu dans la première partie, l'accompagnement et la médiation se révèlent deux modalités cruciales du processus d'insertion tel que développé par COMSEP. À cet égard, même la gestion des aspects administratifs du projet devient une occasion de concertation et d'ajustement qui va bien au-delà du simple respect des formalités légales associées généralement aux ententes contractuelles avec l'État et ses partenaires. En fait, l'agent de projet joue un rôle pivot dans un accompagnement qui touche à la fois les participants et les petites entreprises privées qui disposent souvent de peu de moyens pour la gestion des ressources humaines. Cela exige de sa part des habiletés spécifiques qui l'amène à travailler simultanément sur plusieurs dimensions du processus d'insertion (culture d'entreprise, représentation institutionnelle, comportements au travail, procédures administratives, etc.). Cette position stratégique dans la dynamique du projet rend compte d'aptitudes développées pour ce que nous avons qualifié de « fonction de liaison » qui permet à l'agent de projet d'évoluer avec fluidité dans divers contextes institutionnels et d'établir des ponts entre les logiques de réciprocité du milieu communautaire, administratives de l'État et concurrentielles des entreprises privées. Sur le plan organisationnel, le compagnon en entreprise assume quant à lui une fonction de tampon entre le participant et l'employeur en communiquant au quotidien au premier sa connaissance du milieu de travail et en mettant en place les conditions intersubjectives de son intégration à l'entreprise.

L'ensemble de ces modalités de soutien aux participants découle d'une vision à long terme du processus d'insertion. Cette temporalité longue tranche avec les programmes gouvernementaux traditionnels qui sont généralement axés sur une courte formation et une subvention salariale de six mois. Nous avons vu que ces courts délais ne permettent pas aux personnes visées par le projet *Emplois de solidarité* de reprendre pied et d'être en mesure de s'insérer dans le marché du travail. À l'inverse, une plus longue période d'apprentissage et de contact avec le milieu de travail permet de modifier certaines dynamiques chez les participants et de mieux adapter l'organisation du travail à leurs potentialités. En outre, la question du lien social s'avère cruciale pour les participants puisque c'est dans les interactions avec les acteurs du milieu de travail que ceux-ci puisent la confiance et la sécurité nécessaires au dépassement de leurs « handicaps sociaux ». Or, seul le temps permet d'établir une stabilité dans les relations et le développement d'un lien significatif entre les participants et les personnes présentes dans leur environnement de travail.

De manière synthétique, on peut donc dire que l'ensemble des aspects novateurs du projet s'articule autour d'une vision globale de la problématique s'appuyant sur un modèle d'entreprenariat collectif et d'action collective favorable à la mise en place de solutions adaptées à la situation particulière des personnes concernées.

Malgré son indéniable succès d'insertion auprès de personnes désignées objectivement inaptes au travail (même si les règles administratives de l'État les maintiennent dans la catégorie apte au travail), la pérennisation du projet *Emplois de solidarité* reste encore incertaine, tout comme son éventuel déploiement au sein de l'ensemble des régions du Québec. Après une période

d'expérimentation ayant permis d'affiner le processus d'intervention et d'insérer le projet au sein de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (afin de lui assurer un soutien financier à moyen terme), le projet a pu profiter en 2005 d'une première entente entre COMSEP et le MESS. Cette entente établissait les conditions d'un premier projet pilote d'une durée initiale de trois ans avec 26 participants provenant de la ville de Trois-Rivières. Suite aux représentations qu'il a faites, COMSEP a pu obtenir du ministère certaines dérogations afin de prolonger les subventions salariales au-delà des 52 semaines habituellement permises par le programme et ainsi permettre aux participants de poursuivre leur expérience d'insertion au travail. Ce faisant, COMSEP réussissait à faire reconnaître par les instances régionales du MESS la nécessité de cadrer l'insertion de ces participants sur un temps long plutôt que sur une période courte déterminée sur la base de règles administratives. Ce premier projet pilote sera d'ailleurs finalement prolongé jusqu'en 2010.

Mais la poursuite du projet après cette date allait réclamer d'autres interventions du milieu pour assurer sa survie. Un deuxième projet pilote verra le jour en 2011 suite aux représentations faites par COMSEP et le CLE de Trois-Rivières auprès de la Direction régionale d'Emploi-Québec en Mauricie qui, à son tour, contactera le bureau central d'Emploi-Québec afin d'assurer la poursuite du projet pour la première cohorte de participants et la mise en place d'une seconde génération de participants. Si les acteurs de COMSEP jugeaient déjà à ce moment-là le projet mûr pour son déploiement dans l'ensemble des régions du Québec, le ministère s'interroge encore quant à lui sur les potentialités du projet et les conditions de sa pérennisation. Le MESS accorde finalement son autorisation pour le démarrage du second projet pilote à condition qu'une cohorte de participants soit mise sur pied dans une région au profil socioéconomique différent de la région de la Mauricie (Chaudière-Appalaches) et ce, afin de tester la possible généralisation du projet en dehors du contexte particulier du premier projet pilote (région au taux de chômage élevé, présence des concepteurs du projet et coordination à partir d'un organisme d'éducation populaire). Cette seconde expérience devait aussi, aux dires de certains fonctionnaires, fournir des arguments aux partisans du projet afin de convaincre le Conseil du trésor de sa pertinence et de sa viabilité financière. Ce deuxième projet pilote revêt une importance cruciale pour la pérennité d'*Emplois de solidarité* puisque, malgré le partenariat et le soutien obtenu depuis le début par les instances locales et régionales d'Emploi-Québec, ces dernières se disent dans l'impossibilité d'assumer seules la poursuite du projet sans le soutien du MESS. Ainsi, si les phases d'expérimentation et d'intéressement ont permis de convaincre certains acteurs étatiques de la pertinence du projet, la décision finale quant à sa généralisation sera rendue suite à l'évaluation du deuxième projet pilote qui doit prendre fin en 2014.

Or, nonobstant la décision qui sera prise par le MESS, nous avons pu observer que certaines modalités d'intervention promues par le projet *Emplois de solidarité* ont déjà permis de modifier certaines pratiques s'adressant aux participants des programmes de retour en emploi du CLE de Trois-Rivières et d'Emploi-Québec Mauricie : accompagnement et suivi, prise en compte de la situation globale de la personne, rôle pivot de la médiation. Cette « contamination » du milieu communautaire vers le secteur public dans le domaine de l'insertion a été rendue possible grâce à la présence de certaines conditions ayant facilité le transfert (partiel) de l'innovation. Cinq facteurs fondamentaux méritent à nos yeux d'être soulignés en conclusion de ce rapport parce

qu'ils ont joué un rôle primordial dans la progression du processus d'institutionnalisation du projet d'*Emplois de solidarité* :

- 1) **La présence de partenaires locaux étatiques branchés sur des solutions adaptées aux besoins particuliers des résidents du territoire.** À cet égard, le CLE de Trois-Rivières et l'antenne régionale d'Emploi-Québec en Mauricie ont joué un rôle important puisqu'ils ont été les premiers interlocuteurs publics à être interpellés par les initiateurs du projet. Leur connaissance de la situation de la région en matière d'emploi et leur ouverture face aux difficultés particulières de certains chômeurs et prestataires de la sécurité du revenu ont créé les conditions nécessaires à une certaine réceptivité des propositions novatrices soumises par COMSEP. Les deux institutions se sont également avérées des canaux de communication stratégiques pour diffuser l'information et les revendications des artisans du projet du local/régional vers le national.
- 2) **La présence d'alliés au sein du secteur public.** Le projet *Emplois de solidarité* a pu profiter du soutien de personnes occupant des postes stratégiques aux niveaux local, régional et national. Certes, l'exigence d'anonymat requise par notre recherche ne nous permet pas de détailler avec précision les fonctions occupées par certaines personnes. Mais leur rôle et leur soutien a joué un rôle déterminant dans l'adaptation des règles administratives aux pratiques novatrices de COMSEP et a permis à certaines occasions de débloquer des situations apparemment insolubles sur les plans bureaucratique et administratif.
- 3) **La présence de personnes ayant une sensibilité particulière aux dimensions sociales de la problématique.** L'État ne constitue pas une entité hégémonique. Notre recherche sur le projet *Emploi de solidarité* a bien démontré la capacité de certains acteurs étatiques de déroger aux règles usuelles de l'instance centrale afin de permettre l'expérimentation de pratiques novatrices. Ces règles, établies sur la base de la NGP, accordent une priorité aux mesures permettant des économies budgétaires à court terme, ce qui se traduit généralement par des pratiques axées sur la formation professionnelle et le retour rapide en emploi. Or, nous avons vu que les fonctionnaires disposant d'une expérience professionnelle dans le domaine social (ayant déjà œuvré dans le champ des ressources humaines, ou des pratiques communautaires par exemple) semblent avoir eu une oreille plus attentive aux nécessités d'intervention sur les dimensions sociales de la problématique d'insertion. Cette intervention se réalise en effet sur un temps long, et exige d'allouer des ressources à la construction et au maintien du lien social, ce qui va à l'encontre de la vision dominante des acteurs étatiques œuvrant dans le domaine de l'insertion en emploi qui doivent travailler à l'intérieur de contraintes structurelles favorisant une sortie rapide des prestataires des programmes traditionnels de la sécurité du revenu.
- 4) **La présence de personnes ayant des habiletés dans les fonctions de liaison entre les différents milieux concernés par l'insertion en emploi.** Nous avons déjà souligné l'importance de ce facteur à la fois dans la conception de l'innovation sur le plan

organisationnel (avec l'agent de projet) et dans le cheminement de l'innovation sur le plan institutionnel (avec certains des artisans du projet). Cette capacité de maîtriser une pluralité de discours et de se mouvoir avec une relative aisance dans plusieurs milieux institutionnels s'avère un élément clé du transfert de l'innovation parce qu'elle permet de jeter des ponts entre des organisations et des univers symboliques différents, voire parfois opposés. L'innovation, par définition, remettant en question les pratiques établies et le savoir-faire de certains acteurs, il convient à ces « passeurs » d'user de leurs aptitudes à la traduction, la conciliation et aux compromis pour réduire les zones de frictions organisationnelles et institutionnelles inhérentes au processus de transformation qui accompagne le déploiement de toute innovation.

- 5) **Un certain pragmatisme et un effort de créativité dans les initiatives visant à faire cheminer l'innovation dans le processus d'institutionnalisation.** Le travail d'innovation ne se termine pas avec la conception de pratiques novatrices. Leur institutionnalisation requiert de la part des concepteurs une capacité de créativité toute aussi grande dans le processus menant à leur adoption et à leur généralisation. Une fois établie que la pertinence d'une innovation n'est pas le gage de sa pérennité (étant donné les relations de pouvoir complexes qu'elle met en jeu et la propension des institutions à l'homéostasie), les acteurs se doivent de faire preuve d'un certain pragmatisme sur le plan politique, et de concevoir des stratégies de diffusion qui peuvent exiger certains compromis. Les différents systèmes institutionnels où peut s'insérer une innovation sont marqués par leurs propres exigences et leurs propres caractéristiques sociales, économiques, politiques et culturelles (Hollingsworth, 2000). Au-delà des contraintes qui sont propres à ces systèmes, la reconnaissance d'une innovation dépend donc de la capacité de ses artisans à faire une lecture stratégique des situations et à identifier les conditions favorables à son expansion (identification d'alliés au sein du secteur public, connaissance des programmes gouvernementaux apparentés, mise en réseau du milieu, développement de partenariat, etc.), ce qui nous ramène finalement aux quatre conditions identifiées précédemment.

En conclusion, on peut penser que les déterminants du transfert de l'innovation renvoient pour une bonne part aux interactions complexes entre la configuration des systèmes institutionnels et l'action stratégique des acteurs porteurs de l'innovation. Certes, une étude comme la nôtre, avec les moyens limités dont nous disposons, ne peut prendre en compte l'ensemble des variables susceptibles d'influer sur le processus de transfert de l'innovation. Néanmoins, nous pensons avoir été en mesure de cerner un certain nombre de phénomènes significatifs qui méritent d'être recoupés avec les résultats d'autres études similaires, notamment avec les trois autres études de cas prévues dans notre projet.



## BIBLIOGRAPHIE

- Bouchard, M. J. et B. Lévesque (2014). « L'économie sociale et l'innovation : l'approche de la régulation au cœur de la construction québécoise de l'économie sociale », Dans *L'innovation sociale. Les marches d'une construction théorique et pratique*, sous la dir. de B. Lévesque, Fontan, J.-M. et J.-L. Klein, p. 125-152. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Castel, R. (1994). « La dynamique des processus de marginalisation. De la vulnérabilité à la désaffiliation ». *Cahiers de recherche sociologique*, no 22, p. 11-27.
- Comeau, Y. (2000). *Grille de collecte et de catégorisation des données pour l'étude d'activités de l'économie sociale et solidaire*. Montréal : Cahiers du CRISES, no ET9605, 20 p.
- COMSEP (2014). « C'est quoi ». [En ligne] <http://www.comsep.qc.ca/quoi/quoi.htm>, consulté le 26 juin 2014.
- COMSEP (2013). « Population rejointe ». [En ligne] <http://www.comsep.qc.ca/popula/popula.htm>, consulté le 8 novembre 2013.
- Conseil du trésor du Québec (2011a). « Budget de dépenses 2011-2012. Volume III : Plans annuels de gestion des dépenses des ministères et organismes ». [En ligne] [http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget\\_depenses/11-12/Volume\\_III\\_FR.pdf](http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/11-12/Volume_III_FR.pdf), consulté le 18 juin 2014.
- Conseil du trésor du Québec (2011b). « Budget de dépenses 2011-2012. Volume IV : Message de la présidente du Conseil du trésor et renseignements supplémentaires ». [En ligne] [http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget\\_depenses/11-12/Volume\\_IV\\_FR.pdf](http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/11-12/Volume_IV_FR.pdf), consulté le 18 juin 2014.
- Emploi-Québec (2006). « Convention de performance et d'imputabilité (avril 2006) ». En ligne [http://emploi-quebec.net/publications/pdf/00\\_etude\\_CPI2006.pdf](http://emploi-quebec.net/publications/pdf/00_etude_CPI2006.pdf). Consulté le 6 novembre 2013.
- Fontaine, A., M. Duval, J.-F. René, D. Fournier et S. Garon (2005). « La transformation des pratiques des organismes communautaires dans le contexte de réorganisation du réseau de la santé et des services sociaux », In *Les organismes communautaires au Québec : pratiques et enjeux*, sous la dir. de M. Duval et al., p. 7-30. Montréal : Gaëtan Morin éditeur.
- Fontan, J.-M. (2011). « Développement territorial et innovation sociale ». In *Innovation sociale et territoire, convergences théoriques et pratiques*, sous la dir. de G. Bellemare et J.-L. Klein, p. 17-42. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Fontan, J.-M., J.-L. Klein et D.-G. Tremblay (2004). « Innovation et société : pour élargir l'analyse des effets territoriaux de l'innovation ». *Géographie, économie, société*, vol. 6 (2), p.115-128.
- Gervais, L., L. St-Germain et J. Lamoureux (2002). *Emplois de solidarité dans les entreprises d'économie sociale*. Trois-Rivières : Centre d'organisation mauricien de services et d'éducation populaire.
- Harrison, D. (2007). « Les processus croisés de diffusion des innovations dans l'administration publique ». *Organisations et territoires*, vol. 16, no 1, p. 33-40.

- Hollingsworth, J. R. (2000). « Doing institutional analysis: implications for the study of innovations », *Review of International Political Economy*, 7 : 4, Winter, p. 595-644.
- Jetté, C. et M. Goyette (2010). « Pratiques sociales et pratiques managériales : des convergences possibles ? ». *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 22, no 2, p. 25-34.
- Klein, J.-L., J.-M. Fontan, D. Harrisson et B. Lévesque (2010). « L'innovation sociale dans le contexte du "modèle québécois" : acteurs, composantes et principaux défis ». *The philanthropist*, vol. 23, no 3, p. 235-246.
- Lachapelle, R. (2013). *Être passeur. La fonction de liaison en organisation communautaire*, Thèse de doctorat en service social, Québec, Université Laval, 212 p.
- Lalande, D. (2009). « L'intervention auprès de personnes éloignées du marché du travail. Entrevue avec des spécialistes et recension d'écrits ». *Bulletin d'information de la Direction générale des politiques*, vol. 5, no 2, 7 p.
- Lascoumes, P. et P. Le Galès (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris : Armand Colin.
- Lévesque, B. (2014a). « Les entreprises d'économie sociale plus porteuses d'innovation sociale que les autres ? », In *L'innovation sociale. Les marches d'une construction théorique et pratique*, sous la dir. de B. Lévesque, J.-M. Fontan, et J.-L. Klein, p. 153-170. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Lévesque, B. (2014b). « La nouvelle valeur publique, une alternative à la nouvelle gestion publique ? », In *L'innovation sociale. Les marches d'une construction théorique et pratique*, sous la dir. de B. Lévesque, J.-M. Fontan, et J.-L. Klein, p. 351-367. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Lévesque, B. (2007). « L'innovation dans le développement économique et le développement social », In *L'innovation sociale. Émergence et effets sur la transformation des sociétés*, sous la dir. de J.-L. Klein et D. Harrison, p. 43-70. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Lévesque, B. (2006). « Le potentiel d'innovation sociale de l'économie sociale : quelques éléments de problématique ». *Économie et solidarité*, vol. 37, no 1. p 13-48.
- Lévesque, B. et Y. Vaillancourt (1998). *Les services de proximité au Québec : de l'expérimentation à l'institutionnalisation*. Montréal : Cahiers du CRISES, no ET9812, 23 p.
- MESS (2010). « Orientations et normes du Fonds québécois d'initiatives sociales ». [En ligne] [http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/politique/SACAIS\\_Cadre\\_normatif\\_FQIS.pdf](http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/politique/SACAIS_Cadre_normatif_FQIS.pdf), consulté le 18 juin 2014.
- Miles, M.B. et A.M. Huberman (2003). *Analyse des données qualitatives*. Paris : De Boeck, 626 p.
- Parazelli, M. 2010. « L'autorité du "marché" de la santé et des services sociaux. » *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 22, no 2, p. 1-13.
- Sossa G.O., N. Leduc et F. Champagne (2011). « L'innovation sans lendemain : les difficultés de l'institutionnalisation du changement ». *La Revue de l'innovation dans le secteur public*, vol. 16, no 2, p. 1-16.
- St-Germain, L. (2014). « L'insertion et le maintien en emploi des personnes éloignées du marché du travail. L'expérience des Emplois de solidarité à Trois-Rivières (Québec) ». Dans *Les travailleurs pauvres. Précarisation du marché du travail, érosion des protections sociales et*

- initiatives citoyennes*, sous la dir. de P.-J. Ulysse, F. Lesemann et F. J. Pires de Sousa, p. 179-201. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- St-Germain, L. (2007). « Argumentaire pour *Emplois de solidarité* ». Avis pour la Direction de l'évaluation des politiques, Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale.
- St-Germain, L. (2004). *L'expérience des Emplois de solidarité, une réponse à l'exclusion des personnes peu scolarisées en regard du monde du travail : exploration d'une pratique sociale novatrice en matière d'emploi*, mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal, 224 p.
- St-Germain, L., F. Lesemann et P.-J. Ulysse (2009). *Le projet Emplois de solidarité. Insertion et maintien en emploi des personnes éloignées du marché du travail*. Trois-Rivières : CRSA et GIREPS, 57 p.
- St-Martin, D. (2001). « Guichet unique et reconfiguration des réseaux de politiques publiques : le cas d'Emploi-Québec ». *Politique et sociétés*, vol. 20, no 2-3, p. 117-139.
- Ulysse, P.-J. 2009. *La lutte contre la pauvreté et l'exclusion par le développement social au Québec : un portrait des vingt dernières années*. Ottawa : Conseil canadien de développement social, 34 p.
- Ulysse, P.-J. et F. Lesemann (2007). *Lutte contre la pauvreté, territorialité et développement social intégré. Le cas de Trois-Rivières*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 190 p.
- Ulysse, P.-J. et F. Lesemann (2004). *Citoyenneté et pauvreté : politiques, pratiques et stratégies d'insertion en emploi et de lutte contre la pauvreté*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 307 p.



## ENTREVUES

- Entrevue no 1 : avec une des membres fondatrices du COMSEP;
- Entrevue no 2 : avec une chercheuse spécialisée dans le domaine de l'employabilité;
- Entrevue no 3 : avec une responsable de la Direction régionale d'Emploi-Québec en Mauricie;
- Entrevue no 4 : avec une des membres fondatrices du COMSEP;
- Entrevue no 5 : avec un agent de projet du COMSEP;
- Entrevue no 6 : avec une employée de la Direction régionale d'Emploi-Québec en Mauricie;
- Entrevue no 7 : avec une responsable du MESS à la Direction générale des politiques, de l'analyse stratégique et de l'action communautaire;
- Entrevue no 8 : avec une employée d'Emploi-Québec à la Direction des mesures et des services aux individus;
- Entrevue de groupe : avec quatre participants du projet *Emplois de solidarité* (table ronde).