

T-01-2004

**Un véritable partenariat en employabilité:
est-il possible?**

par Sylvie Rondot

Sous la direction de Martin Robitaille,
professeur au département de Travail social,
Université du Québec en Outaouais

Janvier 2004

Note sur l'auteure :

Sylvie Rondot est professionnelle de recherche au Centre de recherche sur les innovations sociales dans l'économie sociale, les entreprises et les syndicats (CRISES) et à l'Aruc en économie sociale (ARUC-ÉS) à l'UQÀM.

Ce colloque et ces actes ont été réalisés grâce au soutien financier de la Commission des partenaires du marché du travail.

ISBN: 2-89276-318-5

PRÉSENTATION DES CAHIERS DE L'ARUC

Comme son nom l'indique bien, l'**Alliance de recherche universités-communautés (ARUC) en économie sociale** mise sur le partenariat pour la recherche, la formation et la diffusion. La diffusion fait appel à une diversité de moyens et d'outils, l'un de ceux-ci étant des cahiers, généralement appelés « documents de travail » (*working papers*). Si ces cahiers constituent d'humbles instruments, ils nous apparaissent bien adaptés pour favoriser une diffusion rapide destinée à alimenter la discussion et l'échange entre chercheurs et partenaires du milieu. À cette fin, nous proposons trois catégories de cahier :

- des **cahiers de recherche - série R** - (couleur *rouille*) qui rendent compte de résultats de recherches menées en partenariat ;
- des **cahiers de transfert - série T** - (couleur *sauge*) qui tirent de ces recherches des contenus pour la formation et pour le renouvellement des pratiques, des formes d'interventions ou encore des façons de faire ;
- des **cahiers d'interventions - série I** - (couleur *jaune*) qui constituent des prises de position ou des avis formulés par des partenaires du milieu ou des chercheurs. Ces interventions, s'appuyant par ailleurs souvent sur des travaux de recherche, peuvent viser soit à influencer des politiques, mesures et orientations de différents acteurs intervenant en économie sociale, soit à faire connaître des orientations stratégiques dans un domaine donné ; elles peuvent aussi constituer une prise de position ou une opinion dans un débat traversant ce mouvement.

Si l'économie sociale fournit le fil conducteur de nos activités, le domaine couvert est relativement large puisqu'il inclut aussi bien des thématiques à dominante économique que sociales : le développement local, le développement durable, le maintien en emploi et l'insertion par l'emploi, les services aux personnes, le logement communautaire et social, le tourisme social et les initiatives chez les autochtones et les groupes ethniques. Les questions liées à l'évaluation sociale et aux comparaisons internationales, pour ne citer que celles-là, intéressent tous les secteurs identifiés précédemment.

L'économie sociale repose non seulement sur une économie plurielle (formes marchandes, non marchandes et non monétaires) mais vise également un élargissement de notre compréhension de l'économie et par la suite un renouvellement de nos pratiques sociales et nos interventions dans le domaine du développement économique et social. Enfin, en raison des interfaces que l'économie sociale entretient avec le secteur privé et le secteur public, l'intérêt des questions traitées dans nos cahiers déborde le seul secteur de l'économie sociale pour atteindre l'ensemble de la société civile.

On comprendra que les textes publiés dans les Cahiers de l'ARUC en économie sociale sont la responsabilité exclusive des auteurs et n'engagent que ceux-ci. Les textes sont disponibles sur le site WEB de l'ARUC en économie sociale à l'adresse suivante : www.aruc-es.UQÀM.ca.

Jean-Marc Fontan
Codirecteur

Nancy Neamtan
Codirectrice

Table des matières

Liste des abréviations, sigles et acronymes	i
Introduction.....	2
1. Le nouveau contexte de l'emploi et de la main-d'œuvre dans une perspective des défis que pose l'intégration des exclus au marché du travail.....	5
1.1 <i>Intervention de Monsieur Bernard Matte.....</i>	5
1.2 <i>Réactions</i>	17
1.2.1 <i>Contribution des organismes du tiers secteur en insertion socio-professionnelle ..</i>	17
1.2.2 <i>La place occupée par le tiers secteur en employabilité.....</i>	22
1.2.3 <i>La COCDMO, enjeux et pistes d'action.....</i>	24
1.3 <i>Échanges avec la salle</i>	31
2. Pratiques différenciées et innovation en employabilité au Québec	33
2.1 <i>Intervention de Monsieur Martin Robitaille</i>	33
2.2 <i>Réactions</i>	37
2.2.1 <i>L'expérience du Centre Émersion dans le contexte de la modification des politiques de main-d'œuvre au Québec.....</i>	37
2.2.2 <i>Le protocole d'entente entre Emploi-Québec et Ressources externes Estrie.....</i>	40
2.2.3 <i>Intervention de Madame Lise Fortin</i>	47
2.3 <i>Échanges avec la salle</i>	52
3. Une relation d'affaire et/ou un partenariat : les conditions à l'établissement d'un véritable partenariat	55
3.1 <i>Intervention de Monsieur Jean-Marc Fontan: le Partenariat Public-Communautaire en emploi : respect des missions et mobilisation politique des ressources</i>	55
3.2 <i>Réactions</i>	67
3.2.1 <i>Intervention de Madame Chantal Aznavourian.....</i>	67
3.2.2 <i>Le partenariat public-communautaire est-il possible?.....</i>	70

3.3	<i>Échanges avec la salle</i>	72
4.	Table ronde La relation entre Emploi-Québec et les organismes d'employabilité : perspective d'avenir	75
4.1	<i>Intervention de Madame Dominique Savoie</i>	75
4.2	<i>Intervention de Madame Nancy Neamtan</i>	77
4.3	<i>Intervention de Madame Diane Bellemare</i>	80
4.4	<i>Intervention de Madame Denise Boucher</i>	83
4.5	<i>Réactions de la salle</i>	86
	Conclusion	87
	ANNEXE 1 – Le long parcours du partenariat en employabilité au Québec –	89
	ANNEXE 2 - Ensemble pour une qualité de service	105

Liste des abréviations, sigles et acronymes

ACREQ	Association des clubs de recherche d'emploi du Québec
ADDS	Association de défense des droits Sociaux
ARUC-ÉS	Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale
BIT	Bureau international du travail
CAP	Chantier d'activités partenariales
CDEC	Corporation de développement économique et communautaire
CEIQ	Collectif des entreprises d'insertion du Québec
CIT	Contrat d'intégration au travail
CJE	Carrefour jeunesse-emploi
CLE	Centres locaux d'emploi
CLSC	Centre local de services communautaires
COCDMO	Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre
CPMT	Commission des partenaires du marché du travail
CPQ	Conseil du patronat du Québec
CRISES	Centre de recherche sur les innovations sociales
CRPMT	Conseils régionaux des partenaires du marché du travail
CSMO	Comité sectoriel de main-d'œuvre
CSMO-ESAC	Comité sectoriel de main-d'œuvre de l'économie sociale et de l'action communautaire
CSN	Confédération des syndicats nationaux
CTQ	Centre Travail-Québec
DEC	Diplôme d'études collégiales
DEP	Diplôme d'études professionnelles
DES	Diplôme d'études secondaires
EQ	Emploi-Québec
ÉS	Économie sociale
IJQ	Intégration-Jeunesse-Québec
IMT	Information sur le marché du travail
MRC	Municipalité régionale de comté
PPE	Programme de préparation à l'emploi
RCEE	Réseau canadien des entreprises d'entraînement (RCEE)
RCJEQ	Réseau des Carrefours jeunesse-emploi du Québec
RÉSO	Regroupement économique et social du Sud-Ouest
PPE	Prêts aux petites entreprises
RQuODE	Regroupement québécois des organismes pour le développement de l'employabilité
RSSMO	Réseau des services spécialisés de main-d'œuvre
SAE	Service d'aide à l'emploi
SEMO	Service externe de main-d'œuvre
SQDM	Société québécoise de développement de la main-d'œuvre
UQÀM	Université du Québec à Montréal
UQO	Université du Québec en Outaouais

Introduction

Ce document présente une synthèse des communications qui ont été faites lors du colloque *Un véritable partenariat en employabilité est-il possible?* tenu à l'hôtel Wyndham, les 30 septembre et le 1^{er} octobre 2003. Ce colloque a été organisé par le Cap Emploi et insertion de l'Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ÉS), et par la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre (COCDMO), avec le soutien financier de la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT). 175 personnes, membres de la COCDMO et partenaires, membres de la CPMT, membres de l'ARUC-ÉS et chercheurs, représentants régionaux, représentants d'Emploi-Québec, représentants des Forums des ressources externes, représentants des secteurs privé et syndical ont participé à cette rencontre.

Ce colloque visait à cerner la place du tiers secteur dans la livraison des services d'employabilité dans un contexte de besoins importants de nouvelle main-d'œuvre et de lutte à la pauvreté. Les objectifs spécifiques poursuivis étaient les suivants:

- Faire le point sur la relation entre le secteur de l'économie sociale concerné par l'employabilité et l'État.
- Éclairer les partenaires sur le rôle des organismes spécialisés en employabilité et des organismes en développement de la main-d'œuvre.
- Améliorer les relations entre les organismes spécialisés en employabilité, l'État et le secteur privé en permettant de mieux faire reconnaître leurs pratiques et leurs spécificités.

Ce texte reprend chacune des séances du colloque. La première est consacrée au nouveau contexte de l'emploi et de la main-d'œuvre dans une perspective des défis que pose l'intégration des exclus au marché du travail. Bernard Matte, directeur de la planification et de l'information sur le marché de l'emploi en fait la présentation. La seconde séance est amorcée par une présentation de Martin Robitaille, professeur à l'UQO et co-responsable du CAP Emploi et insertion de l'ARUC-ÉS. Celui-ci tente de voir comment, au cours des

dernières années, les modifications des politiques de main-d'œuvre au Québec ont transformé la relation entre l'État et les organisations d'employabilité. La difficile conciliation entre le rôle de partenaire du marché du travail et de contractant dévolu aux organismes d'employabilité fait l'objet d'une troisième séance initiée par une présentation de Jean-Marc Fontan, professeur au département de sociologie à l'UQÀM et directeur de l'ARUC-ÉS. Les réactions des panélistes et des échanges avec la salle suivront chacune des séances. Le colloque se termine par une table ronde sur la relation entre Emploi-Québec et les organismes d'employabilité. Quelles sont les perspectives d'avenir ? Chacune des communications fera l'objet d'un compte-rendu, parfois à partir du texte utilisé, parfois sur la base des interventions et des notes des participants.

1. Le nouveau contexte de l'emploi et de la main-d'œuvre dans une perspective des défis que pose l'intégration des exclus au marché du travail

1.1 Intervention de Monsieur Bernard Matte

Bernard Matte, directeur de la planification et de l'information sur le marché du travail, Emploi-Québec

Au cours des dernières années, le marché du travail québécois a été particulièrement vigoureux, le taux d'emploi atteignant un sommet en 2002. Malgré cela, le taux de chômage demeure élevé par rapport à ce qui pourrait être considéré comme une situation de plein emploi. Par ailleurs, ce taux de chômage élevé coexiste avec un nombre important de postes vacants et des difficultés de recrutement dans les entreprises, difficultés qui seront appelées à augmenter avec les tendances démographiques.

En fait, chaque année, près d'un million de personnes connaissent un épisode plus ou moins long de chômage et sont à la recherche d'un emploi. Parallèlement, les employeurs ont des postes vacants à combler. Pour plusieurs, ce n'est qu'une courte transition vers l'emploi. Leur insertion dépend de l'accessibilité et de la qualité de l'information. Toutefois, pour une partie de la population, une intervention plus ciblée, ou plus lourde, est requise.

Rôle du service public d'emploi

La mission centrale d'Emploi-Québec, comme service public d'emploi, est d'améliorer le fonctionnement du marché du travail, c'est-à-dire de favoriser le rapprochement entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. Pour cela, une information sur le marché du travail de qualité est nécessaire. Et, plus l'information est rendue disponible et accessible (dans le sens de compréhensible), mieux se fera la rencontre entre l'offre et la demande.

Une meilleure diffusion et utilisation de l'information sur le marché du travail diminueront le besoin d'intervention d'Emploi-Québec. Cette plus grande efficacité va permettre au service public d'emploi de se concentrer davantage sur des clientèles qui ont besoin de plus que l'information sur le marché du travail : de l'aide à la recherche d'emploi, l'acquisition de connaissances pour répondre aux besoins du marché du travail, etc.

Plan de la présentation

Je vais débiter ma présentation par un portrait de l'évolution du marché du travail, en termes des grands indicateurs et des caractéristiques de la main-d'œuvre. Ensuite, je parlerai des principales tendances qui se dégagent des prévisions d'Emploi-Québec pour les années à venir. Enfin, j'aborderai brièvement les défis et le rôle du service public d'emploi dans ce contexte.

Évolution du marché du travail

Progression de l'emploi

Entre 2001 et 2002, l'emploi a progressé de 118 000 au Québec, soit un gain de 3,4 %. En comparaison, la croissance de l'emploi au Canada s'élevait à 2,2 %. Il s'agissait seulement de la quatrième fois depuis la fin de la deuxième guerre que plus de 100 000 emplois étaient créés en un an au Québec. Au cours des cinq dernières années, près de 400 000 emplois ont été créés, la plus forte création quinquennale d'emplois de l'histoire du Québec.

Taux d'emploi

Le taux d'emploi des personnes de 15 ans et plus a enregistré une hausse en 2002 pour atteindre un nouveau sommet à près de 60 %, réduisant ainsi l'écart avec le taux canadien. L'écart entre les deux taux est d'ailleurs l'écart le plus faible des 35 dernières années. Dans la population en âge de travailler¹, c'est-à-dire les 15 à 64 ans, près de sept personnes sur dix occupaient un emploi en 2002. Là aussi, il s'agit d'un niveau inégalé.

Emploi salarié versus travail autonome

La vigueur du marché du travail s'est traduite par une progression beaucoup plus importante de l'emploi salarié que de l'emploi autonome. Plus de 110 000 postes (sur un total de 118 200) créés l'an dernier étaient des emplois salariés. Malgré une première augmentation du travail autonome en trois ans, sa proportion dans le marché du travail total

¹ Bien que quelques dizaines de milliers de personnes continuent de travailler après avoir atteint l'âge normal de la retraite, 99 % des personnes présentes sur le marché du travail ont moins de 65 ans.

était en baisse pour une quatrième année d'affilée. De 15,5 % en 1998, elle n'était plus que de 13,2 % en 2002. C'est la plus faible part de ce type de travail depuis 1989.

Croissance de la population active

L'excellente tenue du marché du travail québécois au cours de la dernière année a incité un nombre sans précédent de personnes à en joindre les rangs. Le taux d'activité a atteint 76 % en 2002 dans la population de 15 à 64 ans. Le Québec se situe maintenant dans le peloton de tête des pays du G7 à ce chapitre, derrière le Canada, mais, désormais, devant les États-Unis et les autres grands pays industrialisés.

Facteurs ayant contribué à cette amélioration

Plusieurs facteurs ont contribué au renversement des dernières années : la scolarité de la main-d'œuvre québécoise a nettement progressé, les finances publiques se sont améliorées, le Québec a adopté une nouvelle philosophie d'activation de la main-d'œuvre, notamment chez les prestataires de l'assistance-emploi aptes au travail, dans la foulée de la mise sur pied d'Emploi-Québec. Le Québec a aussi profité pleinement de la plus longue période de croissance jamais enregistrée aux États-Unis, sans en subir trop durement les après-coups, du moins jusqu'à maintenant. Enfin, le ralentissement démographique est également un facteur qui a favorisé l'amélioration des conditions du marché du travail.

Taux de chômage

Malgré une création d'emplois remarquable, l'augmentation considérable de la population active a eu pour conséquence une très légère augmentation du nombre de chômeurs l'an dernier. Le taux de chômage a néanmoins reculé légèrement de 2001 à 2002, passant de 8,7 % à 8,6 %.

On observe cependant des disparités régionales importantes. Les régions périphériques, ou régions ressources, sont en effet davantage touchées par le chômage.

Scolarisation et croissance de l'emploi

La croissance de l'emploi ces dernières années a été beaucoup plus grande pour les personnes plus scolarisées. Pour les personnes ayant un certificat ou un diplôme d'études postsecondaires, la croissance de l'emploi s'est élevée à 265 500 de 1996 à 2002, alors

qu'elle a été négative (-44 500) pour les personnes ne détenant pas de diplôme d'études secondaires. Par analogie, on note une relation inverse marquée entre le niveau de scolarisation de la main-d'œuvre et le taux de chômage.

Le Québec a fait de grands progrès en matière de scolarité, particulièrement pour les niveaux les plus élevés (à partir du diplôme collégial). Mais à l'autre extrémité, le Québec compte encore une forte proportion de personnes qui n'ont pas complété le secondaire.

Les secteurs d'activité ayant connu la plus forte croissance

Concernant les secteurs d'activité qui ont connu les plus fortes hausses d'emploi en 2002, on trouve, dans le secteur des services, le commerce de détail (près de 30 000 emplois) et l'enseignement (20 000). Dans le secteur de la production de biens, ce sont la construction (18 000) et l'industrie de la fabrication de biens durables (plus de 20 000) qui ont été les plus dynamiques au niveau de la création d'emplois.

Caractéristiques de la main-d'œuvre

Concernant les caractéristiques de la main-d'œuvre, je ne tenterai pas ici de faire le portrait complet de chacun des groupes sociodémographiques sur le marché du travail, mais plutôt de faire ressortir quelques éléments importants à prendre en compte pour l'intervention des services publics d'emploi.

Différences hommes-femmes

Les progrès des dernières années en matière de scolarité ont été beaucoup plus importants chez les femmes que chez les hommes.

Au Québec, les jeunes femmes de moins de 35 ans sont plus nombreuses que les jeunes hommes à détenir un diplôme universitaire. Pour l'ensemble de la population en âge de travailler, les femmes et les hommes sont maintenant à parité. Si on prend plutôt comme point de départ le diplôme collégial, on constate que les femmes de 15-64 ans sont maintenant plus scolarisées que les hommes de la même tranche d'âge.

Malgré ces progrès, il subsiste un écart important entre le taux d'activité des femmes et des hommes (14 points de pourcentage), écart qui tend à diminuer chez les jeunes générations.

Toutefois, pour certains groupes d'âge, la présence d'enfants limite la progression du taux d'activité chez les femmes.

L'écart salarial entre les femmes et les hommes demeure aussi encore important. Cet écart s'explique entre autres par la présence d'enfants (l'écart entre les femmes et les hommes célibataires est moindre), par le nombre d'heures travaillées et par les choix professionnels différenciés des femmes et des hommes.

Les jeunes

Les jeunes ont eu leur large part des nouveaux emplois créés au Québec l'an dernier. L'emploi des jeunes de moins de 25 ans a progressé de près de 5 %. Au cours des cinq dernières années, l'emploi des jeunes a fait un bond de plus de 25 %. La forte création d'emplois des dernières années a considérablement fait reculer leur taux de chômage. On constate également que les jeunes, par rapport à leurs aînés, se sont dirigés davantage vers les secteurs et les professions en croissance.

Les jeunes sous-scolarisés connaissent toutefois une autre réalité : chez les prestataires de l'assistance-emploi de moins de 30 ans, environ 70 % ne détiennent pas de diplôme d'études secondaires.

Les travailleurs plus âgés

Chez les plus âgés, l'emploi était également en forte hausse en 2002. Il a progressé de 12 % dans la population de 55 à 64 ans. La population active de ce groupe d'âge a augmenté dans les mêmes proportions. Les hommes de ce groupe avaient déserté massivement le marché du travail entre 1976 et 1996, ce qui s'était traduit par un recul important de leur taux d'activité. Toutefois, le timide renversement de tendance observé depuis 1996 s'est confirmé avec plus de vigueur l'an dernier.

Quant aux femmes de ce groupe d'âge, leur taux d'activité était à son plus haut en 2002. Mentionnons que la présence active des femmes de 55 à 64 ans sur le marché du travail devrait continuer de grimper au cours des prochaines années, étant donné les progrès quant à la participation des plus jeunes générations.

Par ailleurs, près de la moitié des gens prennent aujourd'hui leur retraite avant 60 ans, ce qui laisse place à l'amélioration des taux d'activité et des taux d'emploi des plus âgés.

La population immigrante

La situation de l'emploi chez la population immigrante s'est également améliorée au cours des dernières années. Selon les données du recensement de 2001, le taux de chômage des personnes immigrantes de la région métropolitaine de Montréal a suivi la tendance générale à la baisse comparativement à 1996. Leur taux de chômage a diminué de près de 5 points de pourcentage, passant de 16,8 % à 12 %.

Toutefois, les données montrent aussi que le taux de chômage de la population immigrante est significativement plus élevé que celui de la population totale, alors qu'on observait le contraire il y a 20 ans. Le taux de chômage des immigrants tend bien à rejoindre celui des personnes nées ici après un certain nombre d'années, mais cette période s'est aussi allongée. Il fallait pour ce faire moins de dix ans en 1981, contre plus de vingt ans en 2001, cela malgré le fait que la population immigrante était, en 2001, plus scolarisée que celle née ici.

Les prestataires de l'assistance-emploi

La bonne performance de l'économie, entre autres, a eu pour effet la diminution du taux de dépendance à l'assistance-emploi chez la population québécoise de 18 à 64 ans, qui suit une tendance à la baisse depuis plusieurs années. Il est passé de 11,8 % en 1995-1996 à 8,2 % en 2002-2003. Le nombre moyen d'adultes prestataires s'établit à 404 360 en mars 2003, dont 50,2 % sont des femmes. Le nombre d'adultes prestataires sans contraintes à l'emploi est de 175 000 prestataires.

Le nombre de jeunes de moins de 30 ans qui dépendent de l'assistance-emploi a poursuivi sa tendance à la baisse, de 153 387 en 1994 à 79 988 en 2003. Ils représentent près de 20 % de l'ensemble des adultes prestataires. Toutefois, on observe un accroissement de la proportion de jeunes présentant des contraintes à l'emploi (sévères ou temporaires), ce qui rend plus difficile l'intégration en emploi de cette clientèle.

Des efforts particuliers sont faits par Emploi-Québec, souvent en collaboration avec les organismes voués au développement de l'employabilité et à l'intégration au marché du travail des personnes en chômage, pour rejoindre chacun des groupes de la population présentant des difficultés d'insertion en emploi.

Durée du chômage

On pourrait croire que la nette amélioration du marché du travail au cours des dernières années a écrémé le bassin des chômeurs les plus faciles à intégrer, ou à réintégrer, au marché du travail. La durée du chômage étant une indication de la difficulté des personnes à décrocher un emploi, si on suit ce raisonnement, les chômeurs de longue durée (plus d'un an) devraient représenter une proportion croissante de l'ensemble des chômeurs.

L'analyse des données révèle toutefois une autre réalité : de 1993 à 2002, le nombre total de chômeurs a reculé de près de 28 % (465 300 à 337 200). Pour la même période, le chômage de longue durée, soit d'un an et plus, a chuté de plus de 50 %, passant de 73 500 à 25 500. Ainsi, le chômage de longue durée représentait 16 % du chômage total en 1993, alors qu'il n'en représente plus que 8 % en 2002.

Hausse du nombre de prestataires avec contraintes à l'emploi

Ce type de chômage demeure malgré tout très préoccupant. Il se concentre dans des sous-groupes de la population particulièrement défavorisés sur le plan de l'emploi. Ainsi, on observe une hausse du nombre de prestataires de l'assistance-emploi avec contraintes à l'emploi. De mars 1997 à mars 2003, bien que l'on ait observé une baisse du nombre total de prestataires, le nombre de prestataires ayant des contraintes sévères à l'emploi est passé de 111 632 à 126 601, soit une hausse de plus de 13 %. À l'inverse, le nombre de prestataires sans contraintes à l'emploi a diminué de près de 40 % (290 861 à 174 739).

On note également une augmentation du nombre de personnes qui sont inscrites à l'assistance-emploi depuis plus de dix ans.

Tendances du marché du travail et perspectives d'emplois, horizon 2006

Plusieurs grandes tendances se profilent sur le marché du travail pour les années à venir, avec pour toile de fond le vieillissement de la population. Entre autres :

- Des difficultés de recrutement de la main-d'œuvre dans certaines entreprises, secteurs et régions ;
- L'émergence de bassins de main-d'œuvre en difficulté, en particulier dans certaines régions (ex. ville mono industrielle) ;
- La nécessité pour le Québec d'augmenter sa productivité pour demeurer compétitif ;
- L'exigence de l'utilisation du plein potentiel de la main-d'œuvre, notamment: les jeunes retraités, la main-d'œuvre qui occupe un emploi inférieur à ses qualifications (phénomène de surqualification), la population immigrante.

Perspectives professionnelles

Selon les perspectives professionnelles 2002-2006 d'Emploi-Québec, la demande totale de main-d'œuvre prévue au Québec est d'environ 640000 pour ces cinq années. On prévoit que la création nette d'emplois, due à la croissance économique, s'établira à près de 290 000 emplois, soit 45 % de la demande totale. De plus, environ 350 000 emplois, soit 55 % de la demande totale, seront disponibles en raison du remplacement de la main-d'œuvre qui prendra sa retraite. Le taux de chômage devrait continuer de décroître pour se situer, en 2006, à 7,1 %.

Professions ayant les meilleures perspectives

Selon le niveau de compétence

Les professions requérant un niveau de compétence professionnel, qui exigent généralement un diplôme universitaire, offriront les meilleures perspectives d'emploi. D'une part, ce sont ces professions qui auront le taux de demande le plus élevé, à 22 %. D'autre part, ce sont les personnes qualifiées pour ces emplois qui ont le taux de chômage le plus faible.

Par contre, en termes absolus, la demande se concentre dans les emplois de niveaux de compétence intermédiaire et technique, avec plus de 400 000 emplois disponibles.

Selon le domaine professionnel

Les métiers ou professions qui auront les plus forts taux de demande de main-d'œuvre se retrouveront principalement dans quatre domaines professionnels : les sciences naturelles et appliquées ; les sciences sociales, l'enseignement et l'administration publique ; la santé ; et enfin, les arts, la culture et les loisirs.

Cependant, en termes absolus, la vente et les services accaparent plus du quart de la demande totale, avec 170 000 emplois disponibles.

Tendances démographiques

Selon le plus récent scénario démographique de l'Institut de la statistique du Québec, la population totale devrait décroître à partir de 2026. Quant à la population en âge de travailler (les 15 à 64 ans), elle devrait commencer à diminuer dès 2011.

Différences entre les régions et interrégionales

Selon les projections jusqu'en 2041, la population des 15 à 64 ans diminuera davantage dans les régions ressources. Des différences importantes existent également à l'intérieur d'une même région. Le vieillissement plus rapide dans ces régions est accentué par l'exode des jeunes les plus qualifiés. De plus, la population y est souvent moins scolarisée et des problèmes de sous-emploi chronique persistent.

Professions les plus touchées par le vieillissement

Au cours des prochaines années, le vieillissement de la population pourrait affecter davantage certaines professions, plus spécialement celles où l'âge moyen est plus élevé. Les secteurs qui risquent d'être les plus touchés sont ceux de la santé et de l'enseignement supérieur. Selon Statistique Canada, certains métiers spécialisés de la construction seraient également plus à risque.

Modifications dans la consommation et la production

Le vieillissement de la population influencera aussi le marché du travail de façon indirecte : les besoins et comportements vont changer, notamment en matière de consommation et de production.

Implications des perspectives professionnelles 2002-2006

Il découle des perspectives professionnelles 2002-2006 des implications dont Emploi-Québec devra tenir compte dans sa prestation de services :

L'emploi n'est plus une denrée rare au Québec. Dans toutes les régions et presque toutes les disciplines, des milliers d'emplois sont déjà disponibles ou le deviendront à brève échéance.

Au plan quantitatif, il y a suffisamment de personnes au Québec pour occuper les 640 000 postes qui deviendront vacants au cours des années 2002 à 2006.

- Le taux d'activité des Québécois demeure légèrement inférieur à celui des Canadiens ;
- Il subsiste un écart de près de 14 points de pourcentage entre le taux d'activité des femmes et celui des hommes ;
- 642 000 personnes travaillent à temps partiel (2002), dont 28 % de façon involontaire ;
- Les gens prennent leur retraite relativement tôt (en 1976, 14 % des travailleurs prenaient leur retraite avant 60 ans, contre 45 % en 2002).

Par ailleurs, la main-d'œuvre disponible pour occuper les nouveaux emplois n'a pas nécessairement la formation et les qualifications requises.

Les perspectives professionnelles font mention de près de 400 000 emplois de niveau de compétence technique (168 000 emplois disponibles) et intermédiaire (226 000 emplois disponibles) qui seront à combler. Plus de 70 % de ces emplois (45 % de l'emploi total) nécessiteront une formation collégiale technique ou secondaire professionnelle.

En 2000-2001, l'ensemble du réseau collégial a délivré 17 400 diplômes de formation technique, alors que les commissions scolaires en ont diplômé 29 600 en formation professionnelle de niveau secondaire.

Baisse des difficultés d'intégration en emploi

Les entreprises ne connaîtront vraisemblablement plus la situation d'abondance de main-d'œuvre disponible qui prévalait jusqu'à il y a quelques années. Si tel est le cas, bien qu'il restera des clientèles plus lourdes auprès desquelles on devra redoubler d'efforts, une partie

de la main-d'œuvre ne connaîtra plus les difficultés d'intégration au marché du travail qu'elle a connues.

Par exemple, les travailleurs surqualifiés, c'est-à-dire qui occupent un emploi pour lequel les compétences requises sont inférieures à leur niveau de qualification, pourraient avoir plus de possibilités de migrer vers des professions correspondant davantage à leur potentiel.

Ce contexte représente aussi un potentiel de développement rapide, notamment dans le secteur des services (ex. santé, aide domestique). Plusieurs des nouveaux besoins créés par le vieillissement de la population entraîneront la création d'emplois requérant une faible qualification. Les travailleurs moins scolarisés pourraient alors y trouver leur compte.

Fluctuations de l'économie

Mais, même avec le ralentissement démographique, les fluctuations de l'économie vont continuer à affecter le marché du travail (ex. facteurs saisonniers, fermeture d'entreprises, récession dans un secteur donné ou dans l'ensemble de l'économie, etc.). La hausse du taux de chômage québécois à 10 % en août nous rappelle en effet que la situation peut changer en très peu de temps.

Défis et rôle des services publics d'emploi

Un des grands défis pour Emploi-Québec et pour l'ensemble des services publics d'emploi sera donc de réconcilier les besoins des entreprises avec la qualification et les compétences de la main-d'œuvre. Selon le Bureau international du travail (BIT); « Anticiper l'adéquation entre l'offre et la demande de demain est devenu une mission prioritaire de l'administration du travail. »

L'information sur le marché du travail et le placement

L'information sur le marché du travail (ou IMT) est un outil fondamental pour faire une bonne lecture du contexte, donc les bons choix de politiques et programmes, mais aussi pour être utilisée par les personnes qui sont à la recherche d'un emploi et par les entreprises qui ont des postes à combler.

Les services de placement contribuent également à mettre en lien les employeurs et les individus qualifiés pour des postes disponibles.

Pour une catégorie de clients, l'intervention se fait de façon marginale, ou assez rapidement. Ce peut être de leur fournir de l'information sur les emplois disponibles et les compétences requises, des listes d'entreprises, etc. Pour d'autres, ce sera de les diriger vers une formation d'appoint. Il est important de bien évaluer la situation de la personne et de bien connaître les besoins du marché du travail pour lui offrir la meilleure opportunité.

Dispositif de repérage

Pour le service public d'emploi, cibler de façon adéquate celles et ceux qui ont besoin d'aide pour intégrer le marché du travail est une condition de succès à l'intervention.

L'appartenance d'un individu à un groupe démographique fournit une mauvaise indication du risque de chômage de longue durée. Les difficultés d'insertion au marché du travail sont d'abord liées aux caractéristiques socioprofessionnelles de la personne, c'est-à-dire à son niveau de scolarité et à sa qualification professionnelle.

Emploi-Québec a donc mis au point un dispositif de repérage de la clientèle sur cette base. Toutefois, ce dispositif reconnaît que l'appartenance à un groupe sociodémographique (jeunes, femmes, responsables de famille monoparentale, population immigrante, travailleurs âgés, personnes handicapées, adultes judiciairisés) peut être un facteur aggravant par rapport à l'insertion en emploi. C'est pour cette raison qu'Emploi-Québec s'est dotée de stratégies complémentaires à l'intention de certains groupes de la population plus défavorisés sur le plan de l'emploi.

Évaluation des mesures actives

Cette année, une étude d'évaluation des effets des mesures actives a été réalisée. Des résultats préliminaires ont été connus en août. D'autres suivront.

Déjà, on peut dire que l'intervention d'Emploi-Québec génère des effets nets positifs. On observe en effet des écarts significatifs et favorables aux participants aux mesures actives quant à l'occupation d'un emploi, à l'amélioration de la rémunération et à la réduction du

temps passé à l'assistance-emploi. Ces résultats sont fonction de la qualité du repérage effectué : la bonne mesure à la bonne personne.

Conclusion

Pour les années à venir, on pourra tirer profit du contexte favorable à l'emploi. Toutefois, les efforts soutenus devront se poursuivre pour mettre en lien les chercheurs d'emploi et les demandeurs d'emploi, notamment en diffusant une information sur le marché du travail de qualité. Il faudra également augmenter l'intégration en emploi de la main-d'œuvre dite sans contrainte. Enfin, cette amélioration des conditions du marché du travail permettra de supporter davantage les clientèles pour qui l'insertion est plus difficile.

1.2 Réactions

1.2.1 Contribution des organismes du tiers secteur en insertion socio-professionnelle

Yves Vaillancourt, professeur à l'École de travail social à l'UQÀM, directeur du Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales et coresponsable du CAP Service aux personnes de l'ARUC-ÉS

La conférence de Monsieur Matte présente un état de la situation de l'emploi et du marché du travail au Québec que j'ai trouvé fort bien documenté, synthétique et concret. Ce, particulièrement en ce qui concerne la partie sur les prestataires de l'assistance emploi. Le tableau informatif est fort précieux. Il nous réserve à l'occasion des surprises, entre autre sur l'évolution du travail autonome versus le travail salarié au cours des quatre dernières années. C'est une analyse fine des prestataires de la sécurité du revenu qui ont ou qui n'ont pas des contraintes sévères pour l'emploi.

En contrepartie, j'ai trouvé qu'il s'agissait d'une vision peut-être réductrice d'une stratégie d'intégration à l'emploi qui mise énormément sur l'information à donner aux offreurs et aux demandeurs d'emploi. Est-ce que les intervenants n'ont pas à faire plus qu'informer? De plus, il s'agit d'une analyse un peu courte de l'apport des ressources dites « externes », c'est-à-dire du tiers secteur, concernant les « prestataires avec contraintes à l'emploi » ou les « clientèles plus lourdes ».

Pour démarrer, j'ai sorti une citation de Gorkick, C. et G. Brethour (1998), concernant les processus de transition entre la sécurité du revenu et le marché du travail. Il s'agissait d'une

recherche qui comparait les différentes provinces canadiennes. La citation met en relief l'exception québécoise par rapport au reste du Canada.

«Bien que le Québec ait incité le secteur privé à participer aux programmes de transition au marché du travail, la grande majorité des organisations participantes appartiennent au secteur à but non lucratif. Il s'agit toutefois d'une exception, puisque la majorité des provinces ont misé sur les organisations du secteur privé ou sur une combinaison d'organisations du secteur privé et du secteur à but non lucratif.»²

Je vais tenter de creuser ce point en fournissant un éclairage historique. Je mettrai un accent particulier sur le rapport entre l'État et le tiers secteur à partir d'un éclairage plus précis sur la sécurité du revenu.

Trois secteurs d'activités et la politique d'insertion et de formation de la main-d'œuvre en 2003

L'objet de ce colloque est le nouveau partage des responsabilités entre les initiatives du secteur privé (le marché et les politiques de formation impulsées par l'entreprise et/ou le syndicat), de l'État (secteur public: Réseau Emploi-Québec: 154 CLE (organismes locaux), 3000 employés, Commissions régionales, Commission des partenaires du marché du travail) et du tiers secteur (CDEC, Organismes communautaires d'employabilité, CJE, RSSMO, ACREQ, organismes de défense de droits). Notons à cet effet que l'État soutient les organismes du tiers secteur à hauteur de 142 M \$ versus 250 M \$ dans le secteur santé et services sociaux.

Deux questions que je vais prioriser dans le petit retour en quatre étapes

Deux questions sont à la base de cette réflexion. D'abord, quel est le mode de gouvernance retenu dans les instances décisionnelles des organismes du secteur public et du tiers secteur aux niveaux local, régional et national québécois? Le principe que j'aime utiliser pour cerner et mesurer le mode de gouvernance est celui du « multistakeholders » ou de la participation à la gouvernance de représentants d'une diversité de groupes d'intérêts (usagers, proches, intervenants, membres de la communauté).

² Gorkick, C. et G. Brethour, (1998), *Programme de transition de l'assistance sociale au marché du travail au Canada*, Document d'étude, Ottawa, Conseil canadien de développement social, p. 16.

La seconde question est la suivante: quel est le type de relations qui s’instaurent entre l’État et le tiers secteur aux niveaux local, régional et national ? Est-ce une relation de sous-traitance qui renvoie à une instrumentalisation économique? Une relation tutélaire (instrumentalisation politique)? Ou une relation partenariale (impliquant une certaine réciprocité)?

Quatre étapes historiques

Étape # 1 : (1960-1964, hybridation État / Tiers secteur)

En 1960, le Québec signe une entente avec le gouvernement fédéral en vertu de l’assistance-chômage et fait appel au tiers secteur (agences de service social) pour administrer l’assistance aux chômeurs. Il s’agit alors d’un changement majeur en contexte de récession économique parce que, dans la période antérieure, l’assistance sociale était ouverte seulement aux personnes considérées inaptes au travail ou dispensées de l’obligation de travailler. L’intégration au travail des chômeurs sur l’assistance se pose donc peu. Le gouvernement du Québec décide alors de faire administrer ce nouveau programme par des agences de service social, alors des organismes du tiers secteur.

Cette expérience dure quatre ans. Elle fut critiquée par le rapport Boucher en 1963 car l’État finançait mais osait peu réguler. L’administration était ainsi confiée au tiers secteur ce qui occasionnait une mixité intéressante. Le rapport Boucher (1963) critique les lacunes de l’administration de l’assistance-chômage par le tiers secteur pour son aspect arbitraire pour l’inéquité territoriale. Il recommande un plus grand interventionnisme de l’État québécois au nom de l’imputabilité.

Étape # 2 (1964-1983): développement d’un réseau public-étatique centralisé et oubli du tiers secteur

La deuxième étape est celle la réforme (1964 à 1983). On voit alors apparaître les bureaux locaux et régionaux d’aide sociale, sous l’autorité du Ministère et du Sous-ministre Roger Marier, un bureaucrate qui impulse une réforme administrative en profondeur de l’aide sociale et de l’employabilité.

L’administration de l’assistance-chômage est ainsi retirée aux organismes du tiers secteur. La réforme de l’aide sociale en 1970 se situe dans la même ligne que le rapport Boucher.

Les aptes au travail représentent alors 25-30% des personnes qui reçoivent les services. Il existe alors peu de programmes d'employabilité.

La réforme administrative est une démarche de déconcentration et non pas de décentralisation: les bureaux locaux (futurs centres de travail du Québec (CTQ) des années 70 et 80 et centres locaux d'emploi (CLE) des années 90). Le modèle de gouvernance est alors hiérarchique et centralisé. Il n'y a pas de conseil d'administration sur un bureau régional, sur un CTQ ou sur un CLE. Le directeur général prend ses directives du ministère au nom de la conception traditionnelle de l'imputabilité. On assiste à l'émergence de groupes de défense de droits des assistés sociaux (les avocats populaires, ADDS, à partir de 1968), des initiatives qui relèvent du tiers secteur.

À partir des années 1970, le tiers secteur se confine dans la défense de droits des usagers et se pose en chien de garde des initiatives de l'État. Les relations État / tiers secteur sont alors conflictuelles.

Étape # 3 (1984-1995): retour du tiers secteur dans l'offre de services d'employabilité

La troisième étape est marquée par la récession de 1981-82. On observe alors un retour d'un tiers secteur qui se déploie de façon créatrice.

Notons une augmentation de 30% de la clientèle et des coûts de la sécurité du revenu et l'augmentation du nombre des personnes qui reçoivent les services: jeunes et aptes au travail.

On retrouve, à partir de 1984, une expérimentation de programmes publics d'employabilité pour les jeunes de moins de 30 ans sur la sécurité du revenu et élargissement aux personnes aptes au travail en 1988 avec la Loi 37. Les aptes au travail représentent plus des 2/3 des personnes qui reçoivent les services.

La culture organisationnelle du ministère de la sécurité du revenu et des CTQ demeure social-étatiste, hiérarchique, bureaucratique, contrôlante pour les agents (dans une organisation du travail tayloriste) et pour les usagers.

À partir de 1985, on observe une émergence des acteurs du DEC et des organismes communautaires d'employabilité et des pratiques novatrices avec les personnes qui

reçoivent les services grâce au double empowerment. Il s'agit d'une forme de gouvernance démocratique (principe du multistakeholder). Mais de manière générale les pratiques du secteur public et celles du tiers secteur ressemblent à deux univers parallèles qui communiquent peu entre eux. Les relations État/tiers secteur sont de plus en plus de l'ordre de la sous-traitance. Notons tout de même que la SQDM offre des brèches laissant place à la gouvernance. S'ouvre alors un débat sur le *workfare* et les parcours obligatoires pour les jeunes.

Étape # 4 (1995-2003): cohabitation de plusieurs cultures organisationnelles

Lors de cette dernière période, la SQDM (1992 à 1998) présente une forme de gouvernance ouverte à l'apport de la société civile. Il y a alors entente sur le rapatriement des programmes fédéraux (décembre 1997), ce qui signifie une intégration des services publics fédéraux et provinciaux, un transfert, une fusion et/ou une cohabitation de plusieurs cultures organisationnelles.

En 1998, on voit la création d'Emploi-Québec avec l'idée du guichet unique (cf. St-Martin, p. 130) et des instances de gouvernance plus traditionnelle, c'est-à-dire moins d'autonomie vis-à-vis de l'autorité ministérielle. Il y a déconcentration administrative et centralisation politique. Notons la présence au CA de la Commission des partenaires des syndicats, du patronat et des organismes communautaires. Les rapports entre Emploi-Québec et le tiers secteur, dont l'importance s'accroît (CJE, SEMO, 400 OC), sont d'ordre hiérarchique.

Conclusion : quelques défis

On entre donc dans une période où il y aura énormément d'avantages à construire des passerelles entre le réseau du tiers secteur et celui du secteur public. Mais des résistances existent. En 2003, le tiers secteur est riche en innovations sociales, il est diversifié par sa gouvernance et offre des réponses à des besoins négligés par l'offre du secteur public. À l'heure actuelle ces organismes se situent autant dans la défense de droits que dans l'offre de service. Une côte est à remonter pour en arriver à des relations plus réciproques et partenariales entre les deux secteurs, c'est-à-dire d'accepter que la culture du tiers secteur puisse enrichir le secteur public. Il ne faut pas abandonner le défi d'une nouvelle gouvernance dans le réseau d'Emploi-Québec permettant de faire de la place à l'input de la

société civile, au plan local, régional et national. Il ne faut pas non plus confondre services d'intérêt public et services dispensés par le seul secteur public. Par exemple, « la mission centrale d'Emploi-Québec comme service public d'emploi » inclut-elle le tiers secteur? Il faut aussi interpeller l'entreprise privée pour qu'elle devienne davantage, qu'elle soit contributive à l'insertion dans une vision d'économie plurielle. Enfin, notons que lorsqu'on compare le Québec avec le reste du Canada, on peut observer un ensemble de pratiques qui constitue un point d'appui intéressant pour aller plus audacieusement vers une innovation qui ferait que le meilleur des deux secteurs s'enrichirait.

1.2.2 La place occupée par le tiers secteur en employabilité

Léa Cousineau, présidente de la Commission des partenaires du marché du travail

La majorité des pays occidentaux impliquent les partenaires du marché du travail dans la définition et la mise en œuvre des politiques de main-d'œuvre et des services publics d'emploi. Ça va un peu de soi, puisque l'emploi ne se décrète pas et implique la collaboration des différents partenaires. Généralement, par contre, les « partenaires » se limitent au patronat et aux syndicats. C'était le cas au Québec depuis un demi-siècle, des Commissions de formation professionnelle à la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre. Mais en 1998, une entente a permis de fusionner l'offre de services du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial et de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre, la SQDM, pour créer EmploiQuébec et la Commission des partenaires du marché du travail et les conseils régionaux des partenaires du marché du travail. C'est là qu'est apparu ce que nous appelons le « 3^e groupe » : en plus du patronat et des syndicats, les organismes communautaires et le milieu de l'éducation se sont ajoutés.

Le gouvernement a jugé, avec raison, que les groupes communautaires en employabilité étaient plus que des organismes avec lesquels le gouvernement transige sur une base contractuelle. Les groupes forment aussi un tout qui est plus que la somme de ses parties, un groupe qui exprime une vision de l'emploi qui gagne à être représentée aux tables décisionnelles, une vision qui enrichit la vision « patronale / syndicale » classique.

Cette présence des organismes communautaires à la Commission des partenaires et aux conseils régionaux n'allait pas de soi. En effet, rares sont les pays qui intègrent ainsi le « 3^e groupe » à la structure partenariale en emploi. Le Conseil économique et social européen nous a d'ailleurs rencontrés l'an dernier pour en savoir plus long à ce sujet.

Concrètement, depuis la création de la Commission en 1998, la présence de la Coalition des organismes communautaires en développement de la main-d'œuvre a eu des conséquences importantes : D'abord, lorsqu'il a fallu réorganiser la centaine de mesures rigides pour créer le « coffre à outils » d'Emploi-Québec, les représentantes communautaires ont puisé dans leur expérience pour donner à l'État quelques leçons de souplesse. Le message a porté; Lorsque la Commission a finalement obtenu du gouvernement la rédaction d'une Politique de formation continue, elle s'est évidemment assurée que la formation en milieu de travail y ait sa place. Mais les représentantes des groupes communautaires ont aussi su faire valoir la formation qui se donne dans les groupes, venant ainsi renforcer le message patronal-syndical quant à l'importance de reconnaître la diversité des lieux de formation. Ce n'est d'ailleurs pas pour rien que c'est Nancy Neamtan qui préside le Groupe de travail de la Commission sur la formation continue.

Monsieur Matte vous a présenté le nouveau contexte de l'emploi au Québec. Devant ces défis, il est évident qu'Emploi-Québec ne pourra se limiter à offrir des services aux prestataires de l'assurance-emploi ou de la sécurité du revenu. En effet, on ne comble que très rarement une pénurie de main-d'œuvre spécialisée à même le bassin de chômeurs existants. Il faut aider le chômeur à se trouver un emploi non spécialisé ou semi-spécialisé, mais il faut aussi : aider la mère de famille qui souhaite retourner au travail, mais dont le mari gagne trop pour qu'elle reçoive un chèque; aider le diplômé universitaire qui travaille chez McDonald's à défaut de trouver mieux. Bref, une vision complète des services publics d'emploi implique d'aider aussi les « sans-chèque ». Ce message a été porté principalement par vos représentantes à la Commission, et a permis quelques progrès à cet égard.

Ce nouveau contexte de l'emploi comporte, vous l'aurez constaté, une contradiction apparente : un taux de chômage de 10 % et des pénuries de main-d'œuvre qui pointent à l'horizon. Cela s'explique assez simplement, par une inadéquation entre les compétences requises par les employeurs et celles existantes au sein de la main-d'œuvre. Il y a là un défi

pour tous les partenaires, incluant les groupes communautaires en développement de la main-d'œuvre.

Il faudra bien sûr continuer à soutenir l'acquisition des compétences de base : se présenter à l'heure au travail, savoir travailler en équipe, savoir lire et écrire, etc. Mais de plus en plus, il faudra aussi, par la suite, donner l'information et le soutien nécessaire pour que les gens s'orientent vers les secteurs où les emplois sont disponibles.

Il faudra aussi apprendre à mieux mettre en contact les sans-emploi et les employeurs qui cherchent et ne trouvent que difficilement la main-d'œuvre dont ils ont besoin. Cela vous demandera de continuer à innover, comme vous avez su le faire dans le passé. Sans innovation, vous êtes pour l'État un sous-contractant parmi d'autres. Avec l'innovation, vous êtes un partenaire du marché du travail précieux, tant par son action sur le terrain que par sa contribution aux travaux de la Commission.

1.2.3 La COCDMO, enjeux et pistes d'action

Geneviève Baril, membre du conseil d'administration de la Coalition des organismes communautaires pour le développement de l'employabilité (COCDMO) et vice-présidente du Conseil permanent de la jeunesse

Nous sommes réunis aujourd'hui et demain pour cerner la place du tiers secteur dans la livraison des services d'employabilité et ce, dans un contexte de vieillissement et de pénurie de main-d'œuvre ainsi que de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale. L'exposé que je m'appête à vous livrer s'attardera d'abord à présenter la COCDMO, ensuite à identifier quelques enjeux auxquels notre société sera confrontée et, enfin, à dégager des pistes d'action visant à développer tant économiquement que socialement le Québec sans exclure et, par ricochet, vous vous en doutez, à mieux faire reconnaître les pratiques et les spécificités des organismes spécialisés en employabilité et ceux en développement de la main-d'œuvre.

Présentation de la COCDMO

Son histoire

Reconnue comme mandataire du milieu communautaire depuis 1992, la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre (COCDMO) l'a

représenté auprès de plusieurs instances, notamment au sein de la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) et lors du Sommet socio-économique de 1996 et du Sommet du Québec et de la jeunesse de 2000.

Sa mission

La pleine reconnaissance du droit à la formation et du droit au travail pour toutes et tous, respectant l'équité entre les hommes et les femmes, constitue le cœur de la mission de la Coalition. Depuis près de dix ans, elle s'est engagée à combattre l'exclusion sociale et professionnelle des citoyennes et des citoyens laissés en marge du développement économique et social.

Sa composition

La Coalition compte plus de 400 groupes communautaires enracinés dans les différentes collectivités régionales du Québec, lesquelles œuvrent auprès de milliers de personnes exclues ou marginalisées sur le plan de l'insertion sociale et professionnelle.

Son discours

Elle s'est dotée d'objectifs qui cimentent ses différentes revendications :

- Assurer un accès libre et volontaire aux programmes de réinsertion sociale et professionnelle;
- Assurer une place équitable aux populations marginalisées ou exclues du marché du travail;
- Assurer le développement des collectivités et l'accompagnement du cheminement des personnes;
- Et, enfin, assurer la reconnaissance des organismes communautaires comme partenaires à part entière et autonomes dans le développement de la main-d'œuvre.

La Coalition œuvre ainsi dans quatre volets de développement de la main-d'œuvre: l'éducation et la formation, l'insertion et l'intégration en emploi, le développement local et communautaire et, finalement, la promotion et la défense des droits des personnes qui

s'unissent autour du principe du droit à la formation et du droit au travail pour toutes et tous
Défi : Développer sans exclure

Marché du travail

Incontestablement, le marché du travail s'est transformé profondément au cours des deux dernières décennies. J'aimerais attirer votre attention sur trois changements économiques majeurs soit le développement de l'emploi, la structure de l'emploi et les nouvelles exigences du marché du travail.

Développement de l'emploi : plus de richesse n'égal pas plus d'emplois

D'abord, même si le développement de l'emploi est un enjeu crucial, force est de constater qu'aujourd'hui la richesse se crée sans qu'il y n'ait nécessairement création d'emploi ou à tout le moins d'emploi de qualité. De plus, aussi paradoxal que cela puisse paraître, tout se passe comme si l'emploi était un mal nécessaire pour l'entreprise privée et les gouvernements. On veut que tout le monde travaille afin de diminuer les coûts des régimes d'assurance sociale et d'assurance emploi et de maintenir l'équilibre budgétaire mais, au même moment, on rationalise et on restructure dans le but de réduire le nombre d'emploi. Pouvons-nous y comprendre quelque chose ? À mon sens, le raisonnement devrait plutôt être : on veut que tout le monde travaille parce que c'est un droit.

Structure de l'emploi : emploi atypique précaire

Ensuite, nous avons assisté à l'éclatement de l'emploi « rigide », standard, salarié, régulier, à temps plein et avec protection sociale au profit de quoi ? Au profit de l'emploi « flexible » (à temps partiel, temporaire, contractuel ou autonome). On l'appelle aussi atypique car hors norme³. L'emploi atypique s'accompagne bien souvent des traits essentiels à la précarité. Pensons, entre autres, à la durée déterminée ou incertaine de l'emploi ou encore à l'accès limité, voire inexistant, aux avantages sociaux. À cela s'ajoutent fréquemment la faiblesse et l'irrégularité des revenus d'emploi. Enfin, le « choix involontaire » d'un tel type d'emploi conduit à un statut précaire. Le nombre d'emplois

³ Gouvernement du Québec, Conseil permanent de la jeunesse. *Emploi atypique et précarité chez les jeunes : une main-d'œuvre à bas prix, compétente et jetable!*, Québec, 2001.

atypiques a grimpé de 135% entre 1976 et 1995⁴. Si cette croissance se maintient, l'emploi atypique deviendra majoritaire au Québec en 2017⁵. Aujourd'hui, il touche particulièrement les jeunes, les femmes, les personnes issues des communautés ethnoculturelles et les plus démunis. À titre d'illustration, près d'un jeune travailleur de 15 à 29 ans sur deux (46,5%) occupe un emploi atypique. Dans le cas des 30 ans et plus, cette proportion est de un sur trois (33,1%), tandis que pour les jeunes femmes, elle s'élève à 53%⁶. Nul ne peut nier que l'emploi atypique précaire affecte les conditions et les choix de vie de plusieurs d'entre nous et, par ricochet, notre insertion et notre intégration sociale et professionnelle.

Des exigences nouvelles : formation et qualification

Enfin, les emplois disponibles sur le marché du travail exigent une main-d'œuvre de plus en plus qualifiée. Depuis les dix dernières années, la part des emplois nécessitant aucun diplôme ou un DES a décliné considérablement, passant respectivement de 29,5% à 18,6% et de 20,1% à 17,6%, tandis que celle requérant un DEP et un DEC technique ou un diplôme universitaire a fortement augmenté, passant respectivement de 29% à 36,4% et de 13,2% à 19,2%⁷. À n'en point douter, cette tendance ne se résorbera pas dans les années à venir mais elle s'intensifiera. En conséquence, ceux ne possédant ni de formation de base ni de qualification auront beaucoup de difficulté à trouver un emploi et plusieurs se verront exclus du marché du travail.

Sur le plan de la formation et de la qualification, il faut reconnaître que le Québec a réussi un rattrapage important en matière d'accès à l'éducation au cours des dernières décennies. Par contre, comme le mentionne le *Rapport final* de la Commission des États généraux sur l'éducation, « la progression a été inégale d'un groupe social à l'autre. En effet, si les femmes, les francophones et les adultes ont gagné du terrain, on doit admettre que la situation des jeunes d'origine sociale modeste n'a pas changé de façon notable. »⁸ De plus,

⁴ Gouvernement du Québec, Ministère du travail. « L'évolution du marché du travail atypique au Québec », encart dans *Le Marché du travail*, vol. 19, no5, p. 25.

⁵ *Ibid.*, p. 25.

⁶ Gouvernement du Québec, Conseil permanent de la jeunesse. *Emploi atypique, op. cit.*, p. 23

⁷ Statistique Canada

⁸ Commission des États généraux sur l'éducation, *Rapport final*, Québec, 1996, p. 12
Voir : <http://www.meq.gouv.qc.ca/ETAT-GEN/RAPFINAL/s2-1.htm>

mentionnons qu'actuellement près d'un jeune sur cinq n'obtient pas de diplôme d'études secondaires avant l'âge de 20 ans.

Il est donc impératif que nous intensifions les efforts en vue d'accroître l'accès du plus grand nombre à l'éducation, en particulier des groupes défavorisés et, plus encore, en vue de passer de l'accès au succès. Après tout, l'éducation ce n'est pas un privilège mais un droit et certainement le meilleur des investissements d'une société.

Choc démographique

À ces changements économiques s'ajoutent ceux relatifs à la démographie. Bien que la population du Québec ne soit pas encore vieille, on observe une tendance au vieillissement qui va s'accélérer au début du XXI^e siècle. À titre d'illustration, la part des jeunes québécois âgés de 0 à 14 ans a diminué de moitié depuis les années soixante, passant de 35,4% en 1961 à 17,8% en 2001 et les projections de l'Institut de la statistique du Québec prédisent qu'en 2021, elle sera de 14,4%. Quant à la part de la population âgée de 65 ans et plus, elle augmentera considérablement, passant de 13% en 2001 à 21,1% en 2021. Autrement dit, si la tendance se maintient, il y aura moins de jeunes et plus de personnes âgées.

En conséquence, une pression énorme s'exercera sur le marché du travail et sur sa population active au cours des années à venir. Selon la Régie des rentes du Québec, il y a actuellement près de cinq travailleurs pour un retraité. En 2030, ce ratio chutera drastiquement pour s'établir à 2,1. C'est donc dire qu'il y aura de moins en moins de travailleurs et de plus en plus de retraités. À plus courte échéance, le vieillissement de la main-d'œuvre, jumelé avec les départs massifs à la retraite des babyboomers, la part de la population la plus nombreuse, occasionnera bien des maux de tête au chapitre du renouvellement des effectifs et du transfert d'expertise. Pour compléter le portrait, d'aucuns prédisent que le marché du travail devra faire face à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

En somme, d'une part, les transformations du marché du travail au chapitre du développement de l'emploi, de la structure de l'emploi et des exigences en termes de formation et de qualification rendent plus difficiles l'insertion et l'intégration en emploi des jeunes, des femmes, des personnes issues des communautés ethnoculturelles et des plus

démunis, lorsque ceux-ci ne sont pas tout simplement exclus du marché du travail. D'autre part, le marché du travail sera lourdement affecté par les changements démographiques s'opérant au sein de notre société : il sera confronté à un vieillissement de la main-d'œuvre, lequel sera suivi par une pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

Face à cela, le plus grand défi de la société québécoise sera certainement de développer sans exclure. Bien que l'exclusion ne soit pas acceptable en soi et qu'une société doit tout mettre en œuvre pour lutter contre, le contexte actuel la rend maintenant doublement inacceptable : collectivement, nous n'avons ni les moyens ni le choix de se passer de quiconque. Il faut donc que nous mettions tout en œuvre pour contrer l'exclusion et pour favoriser l'insertion et l'intégration de toutes les personnes au marché du travail, à la société. Cela est non seulement une question urgente mais une question de droit.

Moyen : le rapprochement entre le développement économique et le développement social

Pour atteindre cet objectif, tous devront mettre l'épaule à la roue pour lever l'impasse actuelle. Tel que démontré précédemment, l'équation travail, salariat, entreprises (tant publiques que privées) et développement économique génère actuellement de l'exclusion. Tous n'ont pas accès au marché du travail. À mon avis, il faut cesser de penser que l'intégration des sans-emploi est une responsabilité uniquement individuelle. L'intégration des sans-emploi, c'est l'affaire de tous. Il importe donc de revoir collectivement les paramètres afin que le développement économique profite, de manière équitable, à tous les membres de la société. C'est pourquoi il faut rapprocher le développement économique et le développement social, les intérêts économiques et les intérêts sociaux. À cet égard, l'économie sociale et les entreprises collectives constituent certainement des modèles fort intéressants.

Pour réussir à développer sans exclure, une concertation, tant locale, régionale que nationale de l'ensemble des acteurs s'avère nécessaire et une approche à la fois inclusive, participative et partenariale semble être celle à privilégier. Chaque acteur assume un rôle et possède une expertise qui lui est propre sur l'échiquier du développement socio-économique. Chaque acteur doit reconnaître qu'il ne peut pas faire cavalier seul. Chaque acteur doit procéder à l'examen de ses forces et de ses faiblesses. Chaque acteur doit

arrimer son action à celle des autres partenaires. En une phrase, chaque acteur doit adhérer et contribuer à sa mesure à réaliser l'objectif de développer sans exclure.

Qui sont ces acteurs ? Il s'agit, notamment, de l'État, en tant que législateur et employeur, des entreprises privées et du milieu communautaire.

L'État a la responsabilité de voir à l'accès pour tous à la formation, à la qualification et au marché du travail, d'assurer des services permettant de parier les demandeurs d'emploi aux offreurs d'emploi, d'établir un régime fiscal encourageant la création d'emploi et, par son pouvoir législatif, de jouer un rôle d'arbitre sur le marché du travail. En tant qu'employeur, l'État doit montrer l'exemple et offrir et créer des emplois de qualité. Finalement, l'État doit réviser les notions de travail et de partage de la richesse. En effet, il doit chercher à déterminer, dès maintenant, de nouvelles règles du jeu social et économique, sachant que plusieurs citoyens sont exclus du marché du travail, que la main-d'œuvre est vieillissante et que l'on se dirige vers une pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

Quant à elles, les entreprises privées, et en particulier les grandes entreprises, sont considérées comme étant les mieux placées pour créer des emplois. Toutefois, force est de constater qu'elles ne se sentent pas toutes responsables de créer des emplois, ni d'offrir des emplois de qualité, ni même de contribuer au développement de la société. Un examen de conscience s'impose. La quête de profit ne doit pas être leur seule raison d'être.

Enfin, le milieu communautaire et, plus précisément, les organismes spécialisés en employabilité et en développement de la main-d'œuvre ont l'avantage de bien connaître la nature des besoins sociaux et économiques qui ne trouvent pas de réponse dans la communauté. Ils ont su développer, au fil des ans, une expertise importante et, à bien des égards, unique. Prenant définitivement parti pour la prévention, ils préconisent des approches différentes, à la fois humaines et globales, par opposition à l'approche «par problème». Un individu qui a cheminé de défaite en défaite n'est souvent pas prêt à réintégrer immédiatement le marché du travail. Il faut l'accueillir, évaluer sa situation personnelle, lui permettre de découvrir et d'exprimer ses besoins et ses attentes en regard des possibilités offertes. Il faut cheminer avec lui, prévoir un support individuel ou de groupe, l'accompagner dans ses démarches et lui fournir de l'information sur les réalités et

les exigences du marché du travail. Le suivi et l'encadrement sont essentiels à tout processus d'insertion et d'intégration véritable en emploi.

Or, ces organismes sont régulièrement confrontés à la non-reconnaissance de leur action et, par voie de conséquence, au sous-financement chronique de leurs activités. Le financement précaire, auquel fait face la plupart des organismes communautaires, les place dans des situations compromettant les objectifs et la continuité de leurs actions. Pour les gouvernements, qui sont les principaux bailleurs de fonds, les seules choses qui semblent importer sont le nombre d'individus pris en charge, la baisse des taux de chômage et du nombre d'assistés sociaux. Or, tel que démontré plutôt, les démarches individuelles d'intégration au marché du travail sont longues mais nécessaires et, en conséquence, les résultats ne peuvent s'évaluer que par un simple décompte des chômeurs ou des assistés sociaux en moins.

Pour développer sans exclure, il importe donc que l'expertise et le travail des organismes communautaires en développement de la main-d'œuvre soient reconnus véritablement par l'ensemble des acteurs et, particulièrement, par les gouvernements. Ils ne doivent pas être relégués au rang de sous-traitant à rabais des services que l'État ne peut plus assurer et, par-dessus tout, ils doivent être en mesure de préserver leur autonomie afin de ne pas dénaturer leur mission et ils doivent être considérés comme des partenaires à part entière et autonomes dans le développement de la main-d'œuvre.

1.3 Échanges avec la salle

À travers cette première ronde d'échanges avec la salle différents points furent soulevés. Parmi ceux-ci, notons le partage des rôles entre Emploi-Québec et les organismes communautaires en employabilité. Quel est le mandat social d'Emploi-Québec et quel est l'état d'avancement de la réflexion sur le partenariat avec le tiers secteur? Le mandat confié à Emploi-Québec, par l'entente Canada-Québec relative au marché du travail, est d'abord lié à l'arrimage entre une offre et une demande d'emploi, un arrimage entre le social et l'économique. Emploi-Québec joue ainsi un rôle social, mais il n'est pas de sa mission première d'insérer en emploi des clientèles longtemps éloignées du marché du travail. Dans le cadre de cette mission, l'organisme fait face à de nombreux défis: formation en emploi,

qualité d'emploi, ajustement des qualifications, démographie, clientèles particulières défavorisées en emploi, etc. Les formes les plus avancées de partenariat avec les organisations communautaires en employabilité se présentent face au défi que posent les clientèles particulières (femmes, jeunes, immigrants, etc.). Le tiers secteur détient en ce sens une expertise riche et novatrice qui permet des interventions plus efficaces.

La place occupée par un partenariat incluant le tiers secteur dans les instances d'Emploi-Québec, dont les CSMO, fut également une question soulevée. Les CSMO sont des instances partenariales impliquant les acteurs plus traditionnels de l'emploi: patronat, syndicats et État. Pourtant dans certains secteurs, les organismes communautaires ont su faire leur place. Pour Matte, la reconnaissance du CSMO-ESAC démontre une reconnaissance de la part d'Emploi-Québec, de l'importance du secteur de l'économie sociale.

La question de la sous-traitance versus une amélioration de la réciprocité fit l'objet de discussions. De nombreuses contradictions se présentent entre le rôle de partenaire et celui d'un groupe signataire d'un contrat. Certains organismes doivent modifier leur mission pour s'adapter aux exigences ministérielles ce qui limite notamment leur capacité d'innovation.

Pour Vaillancourt, il est important de considérer les personnes exclues comme des citoyens et non uniquement comme des objets de politiques sociales. Une gestion démocratique, l'instauration de passerelles entre ces citoyens et les instances étatiques et de nouveaux modèles de gouvernance sont en ce sens des solutions innovantes pertinentes pour l'avenir. De plus, chacun de ces secteurs présente des forces particulières: les forces du secteur public sont les valeurs de redistribution et d'équité qui guident ses actions. La force du marché est l'efficacité et la force de l'ÉS, sa capacité d'adaptation aux singularités. L'action plurielle, partenariale présente ainsi un avantage.

Furent également abordées, les questions de l'évaluation des impacts et de la reconnaissance par Emploi-Québec du secteur de l'ÉS, de la surqualification de la main-d'œuvre dans certains secteurs d'activités, et du pouvoir des organismes communautaires dans la détermination des politiques.

2. Pratiques différenciées et innovation en employabilité au Québec

2.1 Intervention de Monsieur Martin Robitaille

Martin Robitaille, professeur au département de travail social et des sciences sociales l'UQO, directeur de la maîtrise en développement régional, co-responsable du Chantier emploi et insertion de l'ARUC-ÉS

Mon objectif est de rendre compte de différents éléments. Je vais d'abord tenter de définir le partenariat avant de présenter un historique critique des changements qui ont eu cours lors les dix dernières années dans l'évolution des services publics d'emploi au Québec. Nous tenterons de voir quelles sont ces sources de partenariat et comment le partenariat peut s'implanter de manière plus formelle et plus aisée.

La question du partenariat occupe les esprits depuis fort longtemps (environ 60 à 70 ans). Avec la globalisation, elle prend une nouvelle dimension en nous obligeant à effectuer une reconfiguration entre le social et l'économique. Les rapports se modifient. Ce que Benoît Lévesque appelle une nouvelle régulation qui s'inscrit dans un ménage à trois entre l'État, le marché et la société civile. C'est là que s'inscrit notre démarche et que s'inscrivent également plusieurs autres organisations.

Depuis une dizaine d'années, le partenariat est au centre du débat entre la société civile et l'État. Au centre, parce qu'il y a redéfinition du rôle de l'État et que la société civile veut prendre la place qui lui revient. Au Québec, de nombreux exemples nous amènent à considérer le partenariat entre l'État et la société civile comme une étape importante de la mise en place d'un modèle de gestion étatique plus solidaire et démocratique. Pensons à ce qui se fait dans les domaines de la santé et des loisirs.

Ici, c'est le domaine de l'emploi qui nous intéresse. Il s'agit probablement du domaine qui a subi le plus de bouleversements au cours des dix dernières années. À cet effet, il existe une équation directe entre ces bouleversements (changements structurels et organisationnels majeurs, changements profonds dans les politiques étatiques des programmes d'emploi) et les difficultés partenariales. Je vais tenter de montrer comment ces changements ont continué à modifier la dynamique partenariale, les conditions d'exercice même de ce partenariat entre l'État et les organismes d'employabilité. Ce, dans le sens d'une

exacerbation de la tension entre rationalité technocratique et instrumentale, l'État qui la détient, et une rationalité de solidarité au niveau des organismes. Deux façons de voir les choses. On peut simplifier cette affirmation en disant que le désir de l'État de mieux contrôler ses dépenses et celui de la société civile de prendre part aux décisions, amène des situations qui ne sont pas nécessairement faciles à gérer.

Coexistent trois visions du partenariat. Pour certains, le partenariat représente une stratégie de sortie de crise de l'État qui vise à assujettir les organismes communautaires à une gestion néolibérale de l'État. Pour les tenants de cette vision, le partenariat est en quelque sorte une façon de «se faire avoir». Notons qu'il s'agit d'une conception moins fréquemment rencontrée aujourd'hui et qu'il y a dix ans. Pour d'autres, le partenariat représente un nouveau modèle de gestion de l'État plus démocratique et solidaire. Cette conception est intéressante mais il n'est pas évident que ce soit aussi simple. Ainsi, certains croient que rien n'est simple et que le partenariat représente plutôt un espace où existe une coopération conflictuelle et où le partenariat est à renégocier constamment. Suivant cette dernière conception, le partenariat ne repose pas sur le consensus mais plutôt sur le compromis. Un compromis qui se fait sur la base d'une reconnaissance mutuelle et d'objectifs communs. Il repose sur des identités propres aux organismes, ce qui soutend des valeurs différentes et des intérêts divergents.

C'est pourquoi le partenariat comporte des risques relativement à l'autonomie et à la mission des organisations. Notons que ces risques peuvent être minimisés par une formalisation des conditions du partenariat, par son institutionnalisation, c'est-à-dire en en précisant les valeurs, les principes, les orientations et les modalités.

Le partenariat est une relation d'échanges structurés qui peut prendre plusieurs formes (polymorphe) et plusieurs sens (polysémique) entre deux ou plusieurs parties impliquées dans une démarche convenue visant la planification, l'orientation des politiques, l'évaluation des besoins, et la réalisation d'activités et de services. En contrepartie, le partenariat n'est pas stable ni statique. Il vit d'événements et de tensions qui le font évoluer dans le temps.

Il faut se rappeler que dans le domaine de l'emploi il y eut énormément de changements. Ces changements ont contribué à définir les formes du partenariat mais aussi à changer les conditions d'exercice du partenariat.

Depuis dix ans, des changements importants sont survenus dans le domaine de l'emploi au Québec.

Un premier changement d'importance est la création de la SQDM, une société prévue à l'origine pour recevoir les ressources du gouvernement fédéral. D'une part, ses formes organisationnelles se démarquent de la structure ministérielle traditionnellement associée à l'emploi. Il s'agit de la première organisation autonome de service. Une organisation avec un conseil d'administration, de composition plus représentative du milieu, comprenant les syndicats, le patronat, le secteur de l'enseignement et le milieu coopératif. Une première place est alors faite à la société civile. Ce en partie puisque les organismes communautaires n'en font pas partie. Ce changement correspond également à la mise en place d'une politique de l'emploi axée sur l'économique, où la réinsertion sur le marché du travail est importante, mais où la qualification de la main-d'œuvre, l'amélioration des compétences de la population active, est encore plus importante. Premier impact sur les organismes en employabilité, le social n'a pas pris la place qu'il devait dans la définition des politiques d'emploi au Québec. Second impact, il s'agit d'une restructuration des services qui comporte un lot d'instabilité important et qui oblige les organisations à se remettre en question. Chaque changement amène cette obligation. Notons que pour les régions, c'est une perte d'influence. Les décisions sont alors de plus en plus centralisées.

Deuxième changement majeur, la création d'Emploi-Québec. Cette unité autonome de service, comprenant une certaine autonomie administrative, s'insère dans une structure ministérielle. Elle est donc plus centralisée que la SQDM. L'arrivée d'Emploi-Québec oblige la réforme de la sécurité du revenu. Se crée alors le ministère de l'Emploi et de la solidarité, ce qui ouvre la porte à une vision plus sociale de la politique de l'emploi au Québec. On passe donc d'une vision plus économique à une vision plus sociale. L'emploi devient l'instrument privilégié de lutte contre la pauvreté. Les organisations communautaires en sont grandement responsables. Ainsi, cette réforme engendre une reconnaissance accrue des groupes communautaires (commission des partenaires, conseils

régionaux des partenaires) dans la définition des politiques relatives à l'emploi. La fusion d'organismes représente un autre changement important: il y a alors 3000 employés à Emploi-Québec issus de la fusion de trois cultures organisationnelles. S'opère ainsi une redéfinition de l'ensemble des programmes. 112 programmes s'insèrent dans trois grandes mesures actives ce qui était très innovateur. Mais la situation évolue et on observe une tendance du système à resserrer l'étau, à normer les choses. D'autre part, l'entente jette les bases du cadre d'imputabilité dans lequel les relations avec le gouvernement fédéral se jouent. À l'époque, on retrouve trois cibles de résultats particuliers: la participation à l'assurance emploi, l'obtention d'emploi et les économies au compte de l'assurance emploi. C'était à l'époque relativement simple: un bailleur de fonds, une reconnaissance plus formelle des partenaires, plus de normes et un plus grand contrôle de la gestion interne des organisations.

Le troisième changement nous renvoie au recentrage de la politique d'Emploi-Québec vers des mesures de courtes durées. L'insertion à court terme devient alors une tendance lourde du système, ce qui n'était pas le cas lors de la création d'Emploi-Québec. Ce changement eut un impact majeur sur les pratiques. C'est la philosophie même du travail que nous faisons qui est questionnée.

Enfin, le quatrième changement est la culture de gestion par résultats liée à la modernisation de l'administration publique québécoise. Il s'agit d'une nouvelle culture de gestion par les résultats plutôt qu'une gestion axée sur les moyens et les procédures formelles. L'objectif est de recentrer l'action sur les enjeux pour les citoyens, donc sur les résultats qui témoignent davantage des services qu'ils retiennent. Cette nouvelle culture de gestion présente des avantages intéressants. Elle pose également la question du «comment». L'accent est maintenant mis sur le suivi et l'évaluation des pratiques. L'objectif est de centrer les efforts sur les résultats externes à l'organisation et non seulement sur les résultats internes. Mais certaines difficultés se présentent. On se rappellera qu'on a assisté à Emploi-Québec à la mise en place de nombreux indicateurs de performance et de cibles de résultats. La définition des indicateurs est importante en ce qu'elle donne un sens de la mesure. À l'heure actuelle, on ne fait que quantifier l'intervention plutôt que la qualifier, ce qui entraîne des effets pervers dont une valorisation de la quantité au détriment de la qualité.

On observe ainsi une tendance du système à valoriser une réinsertion rapide de la clientèle sur le marché du travail. D'autre part, trop souvent l'efficacité est valorisée au détriment de l'efficience. En découle une standardisation des pratiques et du financement. L'impact de ces changements sur les organisations est une tendance à leur refiler une partie de l'imputabilité des cibles de résultats. Le problème, est que ces cibles sont extérieures et ne correspondent pas nécessairement aux pratiques et à la culture organisationnelle, à la mission des organisations. Il s'agit d'un facteur qui peut augmenter la tension entre les deux rationalités énoncées plus haut: une rationalité technocratique ou instrumentale où le besoin de quantifier est plus important et notre rationalité de solidarité où la qualité de l'intervention auprès des clients est davantage déterminante. La quantification est un besoin institutionnel, mais vouloir apprécier les changements sur un plan uniquement quantitatif c'est aussi nier le fond intime de la réalité humaine.

Ainsi, il y a là un enjeu important. Il s'agit maintenant d'en arriver à permettre aux organisations de faire valoir le sens de leurs actions. Pour ce faire, il importe de développer une expertise en évaluation qui réponde aux spécificités des organismes d'insertion. Il y a le nombre mais aussi la qualité des interventions qui compte. Un travail énorme est à faire pour remettre la relation partenariale sur ces nouvelles bases.

2.2 Réactions

2.2.1 L'expérience du Centre Émersion dans le contexte de la modification des politiques de main-d'œuvre au Québec

Claude Morin, directeur du Centre Émersion de Baie-Comeau

Le Centre Émersion a eu 20 ans l'an dernier. Il tire ses origines de la problématique de la violence conjugale. En effet, au début des années 80, les intervenantes et les membres du conseil d'administration de la maison d'hébergement pour femmes violentées de Baie-Comeau, constataient la difficulté pour les femmes de la région de briser le cycle de la dépendance et par ricochet, de la violence. Sa mission se lit comme suit : Le Centre Émersion a pour mission de travailler à l'amélioration de la condition socio-économique des femmes en favorisant leur intégration et leur réintégration sur le marché du travail.

C'est par le programme « Intégration des femmes à l'emploi », que le Centre Émersion a pu principalement actualiser sa mission. Ce programme a traversé les mesures, projets et programmes mis de l'avant au fil des années par les différents gouvernements pour améliorer les conditions de vie des femmes. Pendant 18 ans, 65 femmes entreprenaient chaque année, une démarche qui leur permettait de trouver un emploi ou de retourner aux études. Jusqu'en 1995, ce programme incluait une portion déterminante dans l'atteinte de ses objectifs : ses participantes recevaient un salaire pendant la durée complète de leur participation qui se terminait par un stage de 4 semaines rémunérées chez un employeur.

Notre organisation est également reconnue pour son approche avant-gardiste et ses réalisations dans le dossier de l'intégration des femmes dans les emplois non traditionnels. Cette expertise s'est développée dès la deuxième année du programme « Intégration des femmes à l'emploi » suite à la demande des participantes qui n'arrivaient pas à percer dans les emplois offrant les meilleures conditions au personnel non spécialisé : les manœuvres de l'aluminerie et de la papetière de Baie-Comeau. Par ces initiatives, le Centre Émersion a contribué à l'ouverture des emplois traditionnellement réservés aux hommes offrant ainsi aux femmes de la région, l'accès à un bassin d'emploi important en nombre et très intéressant en terme de rémunération, d'avantages sociaux et de défis à relever.

En 1998, année de l'instauration d'Emploi-Québec, le Centre Émersion a 16 ans, presque l'âge de raison. Il accueille annuellement environ 165 personnes par année dans 4 programmes dont 3 pour les femmes éloignées du marché du travail. Cette année là, année du moratoire, le Centre Émersion, à l'instar de bien d'autres organismes communautaires d'aide à l'emploi de la province, contribuera à la réalisation de la mission d'Emploi-Québec en assistant 399 personnes dans leur démarche d'intégration à l'emploi.

En 1999, c'est le coup de massue : Devant des résultats financiers catastrophiques à la grandeur du Québec, Emploi-Québec se voit contraint d'effectuer des coupures drastiques. Le Centre Émersion voit son budget amputé de plus 130 000 \$ (21% de coupures). Nous devons de plus, apprendre à parler un nouveau langage : complémentarité de services, gestion de parcours, cible de résultats, dispositif de repérage, projets préparatoires à l'emploi, services d'aide à l'emploi, personne à risque de chômage prolongé, nous apprenons que nous sommes désormais des ressources externes, nous qui croyions être un

organisme communautaire. Cette même année, on nous informe de la nécessité pour Emploi-Québec, d'offrir des services à une clientèle masculine fortement défavorisée. Résultats à la fin de l'année : 140 clients.

Nouveau coup de massue pour la négociation 2000-2001, Emploi-Québec privilégie maintenant la signature d'entente par coût forfaitaire. Pour la région Côte-Nord, c'est trois ans avant le reste du Québec qu'on nous « invite fortement à adopter cette méthode ». Adoption, donc, du nouveau mode de financement au coût-client. Afin d'assurer la survie de l'organisme le Centre local d'emploi accepte un seuil de revenu minimum. Finalement, les coupes seront d'environ 100 000 \$. Ce contrat s'accompagne également de restrictions au niveau du recrutement de la clientèle et par le fait même, de la promotion de nos programmes et services. Résultats à la fin de l'année : 136 personnes participeront à nos programmes : 33 femmes et 3 hommes participent aux projets préparatoires à l'emploi.

En 2001-2002, augmentation de 46 000 \$ du budget global, résultat de l'augmentation du coût-client. Le Centre a proposé au CLE de compléter la démarche d'intégration au travail par des services de maintien en emploi et de suivi à la recherche d'emploi. Résultats à la fin de l'année : 123 clients, 32 dans les projets préparatoires à l'emploi, 29 femmes.

En 2002-2003, statu quo au niveau du financement, cependant un projet de concertation permet à une conseillère en orientation de travailler à l'actualisation des processus d'intervention du Centre Émersion. Ce travail favorisera la mise en place de programmes dits d'entrée continue. Les clients des PPE rejoindront désormais les clients du « Club de recherche d'emploi » pour la partie « recherche d'emploi et stage » de leur programme. Résultats à la fin de l'année : 112 personnes, 21 dans les PPE dont 15 femmes.

En 2003-2004, augmentation du coût-client, 21 000 \$ supplémentaire au budget. Nous projetons de recevoir 138 clients dans nos deux programmes mixtes : 38 clients PPE .

C'est donc dire que le nombre de femmes dans les programmes est passé de 65 à 15 en 4 ans. Comment explique-t-on cette baisse? Pour le CLE, la baisse de la population, la nette amélioration des conditions de vie des femmes, après 20 ans, le Centre Émersion aurait épuisé le bassin de cliente potentielle... Pour le Centre Émersion : les mesures d'Emploi-Québec défavorisent la participation des femmes qui sont souvent des « sans-chèques ».

Il n'en demeure pas moins que le Centre Émersion en ouvrant les portes de ses programmes longs aux hommes, a fait une brèche importante dans l'actualisation de sa mission. Il serait toutefois simpliste de rejeter la faute du glissement de la mission et de la baisse de clientèle du Centre Émersion sur les seules épaules d'Emploi-Québec.

Nos relations avec Emploi-Québec dans tout ça ? Elles n'ont jamais été aussi bonnes. Le dialogue entamé avec le personnel l'an dernier, laisse présager le meilleur pour le nouveau mode d'intervention.

Ce que le Centre Émersion a retiré de cette période tumultueuse? Afin d'assurer sa survie et le maintien de son expertise, nous avons diversifié nos projets et sources de financement nous permettant ainsi d'élargir l'offre de service offerte à la clientèle femme. Le Centre Émersion compte désormais, en plus de ses programmes d'aide à l'emploi, un volet de stage d'intégration en emploi pour les jeunes de 16 à 30 ans, une entreprise de recyclage de résidus ligneux et coordonne les activités d'une entente spécifique régionale portant sur la diversification professionnelle de la main-d'œuvre féminine.

Cependant, l'étendu de notre champ d'action nous amène à questionner le sens de la mission de notre organisme. La question est : La condition de vie des femmes s'est-elle améliorée au point de ne plus nécessiter la présence d'un organisme spécialisé dans leur intégration au travail? Une partie de la réponse : L'écart salarial entre les hommes et les femmes dans notre MRC est toujours parmi les plus élevés au Québec.

2.2.2 Le protocole d'entente entre Emploi-Québec et Ressources externes Estrie

Liette Tessier-Allard, directrice régionale d'Emploi-Québec Estrie et Denise Marquis, directrice du Club de recherche d'emploi de l'Estrie

Il nous apparaissait essentiel de présenter conjointement le protocole d'entente sur la qualité de service entre les ressources externes et Emploi-Québec Estrie. C'est pourquoi, ce matin, nous sommes ici. Le plan de notre exposé est le suivant. D'abord, nous tracerons, à larges traits, le portrait de l'Estrie. Par la suite, nous ferons ressortir les caractéristiques du Forum Emploi-Québec / Ressources externes d'où origine le projet. En troisième lieu, nous décrirons la démarche que nous avons réalisée. Le contenu du protocole vous sera ensuite

brièvement expliqué. Finalement, nous ferons état de quelques impacts, un an après le lancement.

Faits saillants

D'entrée de jeu, il nous apparaît pertinent de vous présenter quelques données géographiques qui caractérisent la région de l'Estrie.

- Avec ses quelque 10 000 kilomètres carrés de superficie, l'Estrie est l'une des plus petites régions du Québec;
- Elle est constituée de dix zones urbaines où habite environ 70 % de la population. Les zones sont assez rapprochées les unes des autres à l'exception de celles d'Asbestos et de Lac-Mégantic;
- En matière d'organisation du travail, au départ nous avons centralisé la gestion des ententes à la Direction régionale d'Emploi-Québec, à la satisfaction des responsables des organismes.

En 1998, année du statu quo, Emploi-Québec a reconduit les ententes avec 23 organismes. En juin dernier, nous avons signé des ententes avec 18 organismes, dont 15 sont à Sherbrooke. Rappelons que l'Estrie compte aussi sept Carrefours Jeunesse Emploi. Près de 25 % du budget d'intervention est consacré au financement des ententes.

Au cours des quatre dernières années, nous avons réalisé un travail en profondeur afin de bien camper les mandats de chaque organisme, de bien définir les services requis pour répondre aux multiples besoins de nos clientèles et ce, sur l'ensemble du territoire. Cette démarche a été réalisée afin de réduire les chevauchements et les dédoublements de services. Nous avons de plus encouragé une plus grande harmonisation des services offerts.

À cet effet, les ressources externes sont regroupées au sein de la Table de concertation depuis quelques années. Une démarche d'harmonisation a été réalisée avec le soutien d'une consultante, financée par Emploi-Québec.

Création de Forum Emploi-Québec / Ressources externes

Cette démarche d'harmonisation entre les organismes d'employabilité de la région a en quelque sorte préparé le terrain pour une plus grande concertation, d'abord entre nous, et ensuite, entre nous et Emploi-Québec. Notre table de concertation des ressources externes est active depuis plusieurs années en Estrie et elle permet d'échanger régulièrement sur des dossiers jugés importants pour l'ensemble de nos organisations.

En l'an 2000, les organismes de développement de la main-d'œuvre ont été invités par la Direction régionale d'Emploi-Québec à mettre sur pied une structure « forum » régionale, conjointement avec des représentants des CLES, du Conseil régional des partenaires, des agents de programme, la direction régionale, la direction des opérations, et avec une coprésidence partagée entre Emploi-Québec et les ressources externes.

- Au cours de la première année, nous nous sommes cherchés un peu. Les activités étaient concentrées surtout sur des échanges d'information, ou encore sur ce qu'on pourrait qualifier d'apprivoisement mutuel;
- Au début de la deuxième année, nous décidions de nous doter d'un plan d'action structuré incluant l'élaboration d'un protocole sur les standards de qualité à partir des valeurs que nous entendions privilégier et ce, dans la perspective d'une saine gestion des fonds publics;
- Nous avons donc mis sur pied un comité mixte formé de six personnes et nous avons débuté les travaux;
- Depuis les débuts de Forum en l'an 2000, nous tenons de cinq à sept rencontres par année.

Démarches entourant l'élaboration du protocole

Le comité de travail, mandaté pour définir des standards de qualité qui guideraient nos pratiques, était composé de trois représentants des organismes d'emploi et de trois représentants d'Emploi-Québec.

La démarche qui s'est échelonnée sur plusieurs mois, a nécessité de nombreuses rencontres. Il y a eu des tâtonnements, des tergiversations et de fréquents questionnements sur le sens des mots. Le cheminement a été ardu si bien qu'en cours de route, le comité a perdu son seul représentant masculin.

Cependant, la démarche a été intéressante à plusieurs égards. Elle a permis, entre autres de nous approprier certains documents qui servent d'assises aux organismes (mission, valeurs,

engagements, politiques, orientations, etc.). La principale difficulté a été de trouver l'angle sur lequel on aborderait la question.

Cependant, ce qui nous a servi de phare, c'est qu'au tout début les membres du comité avaient fait consensus sur les éléments suivants :

- les résultats devaient être concrets, nous ne voulions pas que la démarche soit un exercice théorique;
- le cycle de gestion servirait de base à la démarche;
- le produit devait être mobilisateur, c'est pourquoi nous avons mis beaucoup de soin à préparer le contenu, mais aussi à choisir le format;
- le lancement devait se faire en présence des membres de nos équipes et des autorités d'Emploi-Québec. Ce qui s'est réalisé le 4 novembre dernier. Madame Loiselle a participé au 5 à 7 et a remis à la centaine de personnes présentes, une copie de l'entente et cinq chemises à chacun. Ce moyen a été retenu afin de nous servir d'aide-mémoire.

Contenu du document

Nous venons de souligner que nous avons voulu apporter une attention particulière au format du document. Nous voulions un document bien étoffé sur notre vision des standards de qualité, mais nous voulions également un outil de travail pratique et convivial, à utiliser au quotidien ou presque. C'est pourquoi nous avons retenu deux sortes de documents en lien avec le protocole : d'abord un cahier plus explicite dans lequel on retrouve tous les éléments jugés importants pour illustrer notre propos, et ensuite un document synthèse sous forme de dossier de travail, qu'on peut utiliser dans nos opérations courantes pour ranger différents documents.

Dans le cahier plus explicite, on retrouve principalement :

Les liens entre Emploi-Québec et les ressources externes

La complémentarité

Les services rendus par les ressources externes œuvrant dans le domaine de l'employabilité sont considérés complémentaires lorsqu'ils :

- constituent des approches particulières développées pour venir en aide à des clientèles spécifiques et fortement défavorisées sur le plan de l'emploi;
- sont dispensés selon un mode d'intervention qui leur est propre et qui est différent de celui d'Emploi-Québec;

- s'inscrivent dans le cadre de la planification régionale.

Le partenariat de service

Emploi-Québec poursuivra donc, dans une perspective d'amélioration du fonctionnement du marché du travail, de lutte au chômage et à l'exclusion, dans cette voie de partenariat de service et encouragera la contribution de telles ressources externes du milieu.

Cette vision présuppose évidemment des pratiques qui sont conformes à celles qui prévalent habituellement dans un rapport de partenariat de service. Ce dernier consiste à faire réaliser par un autre et pour son compte une activité ou un service que l'on a défini dans le cadre d'une relation d'affaires. Il faudra donc que toutes les parties concernées tiennent compte de cette dimension dans leurs pratiques quotidiennes et dans leurs processus décisionnels.

L'autonomie

Pour les ressources externes, le respect de leur autonomie s'appuie sur le fait qu'elles déterminent leur mission, leurs orientations, leurs types d'intervention et leurs modes de gestion.

Les valeurs à privilégier

Relativement à la prestation de services :

- Une approche client personnalisée;
- Un service de qualité;
- Des services accessibles et équitables.

Relativement aux relations entre les organisations :

- Une reconnaissance et une confiance mutuelle;
- L'intégrité;
- Le respect de l'autonomie de gestion;
- L'ouverture à l'innovation;
- La transparence.

Les valeurs à partager aux différentes étapes du cycle de gestion

Après avoir fait consensus sur les valeurs jugées essentielles, et après les avoir regroupées en trois catégories, nous avons identifié les comportements attendus de part et d'autre, à chacune des étapes du cycle de gestion, et nous y avons rattaché les valeurs jugées importantes à respecter à chacune de ces étapes. Ces comportements attendus ont finalement été présentés sous formes d'activités dans le cahier en question.

Exemple : ***La planification***

Activités

À partir des conclusions des rapports fournis par les ressources externes, des réalités du marché du travail et des problématiques retenues (PAR), réaliser une réflexion partagée sur les besoins des clientèles en lien avec les services à offrir.

Faire connaître les orientations d'Emploi-Québec, les enjeux spécifiques et généraux ainsi que les impacts dans les organisations.

Identifier clairement les balises, les paramètres généraux et budgétaires et les prendre en compte dans l'établissement de la nouvelle demande de service.

Se donner les conditions (délai raisonnable, outils de mesure, d'évaluation ou de réflexion, etc.) nécessaires pour effectuer une démarche efficace et rentable.

Valeurs partagées:

- Une reconnaissance et une confiance mutuelle;
- L'ouverture à l'innovation;
- La transparence.

Impacts

Pour les ressources externes

Une vérification auprès de nos collègues régionaux après une première année d'utilisation a permis de recueillir les commentaires suivants :

- Cet exercice a permis de camper sur papier des principes importants, souvent utilisés à partir de perceptions très subjectives ou encore utilisés en plus ou en moins, selon les événements;
- La plupart des ressources externes disent avoir, à l'occasion, le sentiment de vivre certains épisodes de partenariat (pour l'organisation d'activités conjointes, élaboration du protocole, consultations sur certains aspects, projets spécifiques, etc.) avec Emploi-Québec, alors qu'à d'autres moments, ils ne se sentent pas vraiment des partenaires (exemple : pour la négociation des modalités des ententes);
- C'est un exercice qui reflète une belle volonté des décideurs d'Emploi-Québec de nous associer aux décisions jusqu'à un certain point, c'est-à-dire, dans la prestation de services. Cependant cela ne change rien au rapport de force qui est à sens unique, dans les questions de finances notamment;
- C'est un exercice qui nous a donné un certain pouvoir que nous avons utilisé et qui a même surpris au début. Exemple : Peu de temps après le lancement du protocole, nous avons reçu une note de service annonçant que des suivis administratifs seraient réalisés dans nos livres à très court terme, ce qui a provoqué un tollé de protestations, un refus massif d'y donner suite, des négociations sur les aspects acceptables et finalement des ententes sur ce qui était jugé acceptable;
- C'est un exercice qui est venu légitimer certaines revendications sur des questions de fonds et qui a permis de pousser un peu plus loin la profondeur de nos échanges, même si nous sommes conscients de n'avoir aucun pouvoir sur certains aspects. Nous avons augmenté d'un cran le niveau de maturité de nos échanges et de nos discussions;
- C'est un exercice qui a été rendu possible grâce à l'ouverture de la directrice régionale d'Emploi-Québec qui nous a toujours reçu lorsque nous l'avons interpellée et ce, avec respect, et qui est toujours restée très humaine dans ses rapports avec nous, même lorsqu'elle n'était pas d'accord.
- Pour les gens d'Emploi-Québec
- Les changements d'attitude et de comportements n'ont pas été radicaux, cependant il nous semble intéressant de rapporter des témoignages de deux gestionnaires et de deux intervenants.
- Cet exercice a préparé le terrain, a mis la table afin d'améliorer les communications. Depuis, je fais davantage attention, je me demande si mes façons de me comporter traduisent les valeurs que nous avons convenu de prioriser;
- On regarde depuis, davantage à travers la même fenêtre. S'il y a des écarts, je suis plus à l'aise pour le dire et pour référer à ce qui a été convenu;
- L'avantage c'est qu'on a convenu ensemble où on voulait aller. Pour moi, ce qui s'est amélioré le plus, c'est la confiance et le respect;
- On a fait l'exercice ensemble, du début à la fin. Cela a été difficile, mais j'éprouve de la fierté et je sais qu'on peut aller plus loin;

- La période de l'année où les ententes se négocient demeurera possiblement toujours une période plus tendue. Cependant, la démarche réalisée atténue certaines difficultés.

2.2.3 Intervention de Madame Lise Fortin

Lise Fortin, présidente et directrice générale du Service externe de main-d'œuvre (SEMO) Saguenay Lac St-Jean, coprésidente de la COCDMO et membre de la Commission des partenaires du marché du travail

Contexte politique

La nouvelle équipe gouvernementale souhaite recentrer l'État sur ses missions essentielles afin de concentrer les ressources humaines et financières dans les domaines qui relèvent véritablement de l'État. Les principes qui vont guider l'administration dans ce vaste chantier sont les suivants :

- Consacrer l'État à ses missions essentielles,
- Améliorer la qualité des services aux citoyens,
- Rendre l'administration gouvernementale transparente et efficace,
- Décentraliser l'administration, notamment vers les régions.

Parmi les six grands travaux de réingénierie de l'État qui doivent permettre l'atteinte de ces objectifs, ceux qui nous concernent directement sont :

- La révision des structures de l'État et des programmes gouvernementaux,
- La revue des modes d'intervention de l'État dans l'économie,
- L'examen des perspectives de décentralisation et de déconcentration.

Comme l'a fait remarquer la présidente du Trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale, la réalisation de ces grands travaux commence par la recherche de réponses à cinq questions fondamentales :

- Rôle de l'État : ce programme répond-il toujours à une mission de l'État?
- Efficacité : atteint-il ses objectifs?
- Efficience : pourrait-on l'offrir autrement à moindre coût tout en préservant la qualité du service à la population?
- Subsidiarité : quelle est la meilleure instance pour en assumer la gestion?
- Capacité financière : a-t-on les moyens d'en assumer les coûts ou faut-il en revoir la portée ?

Selon les propos mêmes de la ministre, les réponses à ces questions fondamentales doivent être cohérentes avec la vision d'un gouvernement qui cible mieux, qui n'impose pas de solution mur à mur et qui n'agit pas seul. L'accent est particulièrement mis sur l'importance d'instaurer des approches différentes pour doter le Québec d'un État moderne et efficace qui humanise les services qu'il offre et qui est à l'écoute des citoyens. Une des voies envisagées est le recours aux partenariats public-privé, sans sombrer dans la privatisation, mais bien de profiter d'un rapprochement avec le secteur privé pour bénéficier de son expertise.

Le gouvernement estime que le bien-être de chaque citoyen québécois est une de ses missions essentielles. Comment nous, organismes communautaires pour le développement de main d'œuvre, pouvons-nous envisager notre rôle dans un véritable partenariat pour l'employabilité dans le cadre de cette politique gouvernementale ?

Rôle des organismes communautaires pour le développement de la main d'œuvre

Une bonne façon d'apprécier notre rôle présent et à venir dans un véritable partenariat en employabilité est de chercher, spécifiquement pour notre domaine d'intervention, les réponses aux cinq questions fondamentales évoquées par la ministre responsable de l'Administration gouvernementale.

Rôle de l'État

Le développement de l'employabilité répond-il toujours à une mission de l'État ?

Manifestement oui, puisque le Premier Ministre déclarait lui-même à l'Assemblée Nationale, lors de l'ouverture du débat sur les crédits 2003-2004, que l'État se doit d'offrir les services dont les Québécois ont besoin pour que chacun d'eux puisse s'accomplir pleinement et faire sa part dans l'accomplissement du Québec.

Est-il une meilleure façon de s'accomplir pleinement et de faire sa part dans l'accomplissement du Québec que d'avoir un emploi valorisant? Le développement de l'employabilité est la plus belle arme pour lutter contre l'exclusion dont souffre une partie significative de notre population.

Efficacité

L'État a-t-il atteint ses objectifs ?

En tant qu'organismes communautaires travaillant réellement sur le terrain, nous savons que non. Nous sommes souvent pénalisés par des contraintes administratives et financières qui handicapent nos interventions auprès des personnes en difficulté : manque de moyens, délais d'intervention trop longs, etc.

Efficienne

Pourrait-on faire aussi bien à moindre coût ?

Sans tomber dans le travers réducteur de la privatisation de nos interventions, il est clair que l'efficienne du développement de l'employabilité serait grandement accrue par une définition claire du périmètre de responsabilité et d'action de chacun des intervenants-partenaires. Cette clarification permettrait d'éviter l'apparition de zones grises où, soit tout le monde intervient, soit personne ne veut intervenir.

Subsidiarité

Quelle est la meilleure instance pour en assumer la gestion ?

L'analyse que nous avons faite de l'efficienne de l'action de l'État répond en grande partie à cette question. Les structures et les partenaires actuellement impliqués dans le développement de l'employabilité font tous preuve d'une expertise reconnue. Rationaliser les chaînes de décision et clarifier les périmètres de responsabilités de ce que nous connaissons aujourd'hui est probablement l'option la plus réaliste.

Capacité financière

L'État a-t-il les moyens d'assumer les coûts du développement de l'employabilité ou doit-il en revoir la portée.

Nous pensons que l'État doit se doter des moyens d'en assumer les coûts, ce qui ne serait que la preuve de la cohérence entre le discours politique et la réalité du terrain. L'État n'a pas les moyens d'ignorer, voire d'abandonner, des pans entiers de la population québécoise.

Synthèse

Le développement de l'employabilité est une des missions essentielles de l'État dans la mesure où elle participe à l'accomplissement de chaque citoyen et permet au Québec de développer son économie de façon socialement juste. L'efficacité des interventions dans le cadre du développement de l'employabilité doit être améliorée et l'efficienne de ces

interventions doit être accrue par l'optimisation de l'expertise de chacun des intervenants dans le cadre partenarial actuel. Enfin, l'État ne peut se désengager du développement de l'employabilité sous peine de se retrouver en contradiction avec la mission qu'il s'est lui-même définie.

Qu'avons-nous à proposer à l'État ?

Des organismes comme le SEMO Saguenay Lac St-Jean existent depuis maintenant vingt ans. Si, au départ, nous n'étions que trois personnes avec des moyens d'intervention limités, notre organisme est devenu aujourd'hui un acteur incontournable du développement économique régional socialement juste.

Nos équipes d'encadrement et d'appui aux personnes en difficulté ont acquis une expertise reconnue et nos actions se concrétisent aujourd'hui à travers trois entreprises d'insertion très actives : restauration, messagerie express et industrie du bois. Ces entreprises, que nous avons créées et que nous appuyons quotidiennement, sont la charnière stratégique entre les interventions d'Emploi Québec et l'insertion (ou la réinsertion) dans l'univers socioprofessionnel des personnes en difficulté. L'expertise développée par notre organisme et ses entreprises d'insertion représente un acquis d'une valeur incalculable qu'il faut pérenniser et faire fructifier.

Nous seuls, organismes communautaires pour le développement de la main d'œuvre, sommes à même de maîtriser parfaitement cette charnière stratégique grâce à notre expérience. Nous nous devons de mettre cette expérience au service de l'État, en autant que cela soit dans le cadre d'un partenariat mutuellement valorisant.

Comment devons-nous présenter nos interventions à l'État et quelles conditions de partenariat pouvons-nous légitimement espérer?

Pour ma part, je pense que les interventions des organismes comme les nôtres consistent en la réduction des externalités sociales de l'activité économique globale. En effet, qui supporte les coûts induits par les plans de restructuration de l'entreprise privée si ce n'est la collectivité ? Les subsides publics sont la juste rétribution du service que nous rendons à

cette collectivité en tentant, à la mesure de nos moyens, de réduire les coûts humains et financiers des soubresauts du moteur économique.

À y regarder de plus près, notre travail et nos interventions dépassent largement le cadre contractuel qui régit nos rapports avec nos partenaires habituels car nous travaillons avec des êtres humains en difficulté. Ces personnes ont toutes besoin d'un encadrement, d'un appui et d'un suivi personnalisés très souvent beaucoup plus importants et de durées beaucoup plus longues que ce que peut spécifier notre cadre contractuel d'intervention. Par ailleurs, nous nous investissons en permanence dans l'adaptation de nos méthodes de travail à l'évolution de nos contextes d'intervention et dans la recherche d'outils sans cesse plus performants.

Finalement, qui sommes-nous et quelle image de nous souhaitons transmettre à l'État ?

Nous sommes de véritables entreprises qui œuvrent pour la collectivité. Nous investissons en permanence en « recherche et développement » pour être toujours plus performants à travers nos équipes et nos méthodes de travail sur un marché dont la demande ne cesse, malheureusement, de croître.

Nous avons intégré depuis longtemps à nos démarches le concept de « responsabilité sociale de l'entreprise ». Ce concept peut être défini comme le processus visant à modifier les finalités de l'entreprise, qui outre ses objectifs de profit, prend en compte des considérations sociales et environnementales au sens large. Ces deux aspects n'apparaissent pas comme contradictoires, mais, au contraire, comme constitutifs du développement de l'entreprise à moyen et long terme dans son environnement. L'entreprise est une structure de production et d'échanges économiques. Elle l'est aussi en matière de « société ». Elle peut enrichir ou appauvrir son milieu par des coûts externes plus ou moins maîtrisés, non seulement en matière d'approvisionnement, mais également en capital humain.

De par leurs vocations, les organismes communautaires pour le développement de la main d'œuvre représentent un terrain propice pour évaluer le rapport entre les comportements de l'entreprise et les logiques d'action que celle-ci veut mettre en œuvre. Les organismes communautaires pour le développement de la main d'œuvre sont à même d'ouvrir la voie, par l'exemple, à ce que le bilan sociétal devienne un nouvel outil de mesure des

performances de l'entreprise, non pas en remplacement de ceux qui existent, mais en complément de la comptabilité orthodoxe et de la comptabilité environnementale.

À travers notre travail quotidien, nous représentons un nouveau type d'entreprise, une entreprise de nouvelle génération, partenaire incontournable de l'État. Nous sommes la preuve vivante qu'une entreprise ne peut être considérée comme un jeton de casino que l'on peut céder dans le seul but d'enrichir ses patrons et actionnaires. Nous devons apprendre aux acteurs, tant publics que privés, du développement économique que l'entreprise est une chose vivante qui constitue un réseau de relations humaines organisé afin de servir un objectif économique et social qui l'emporte sur tout autre. La prédominance d'un individualisme obsessionnel dans une société où tant d'êtres humains connaissent un sort difficile ronge l'aptitude à la compassion, et c'est l'étoffe même de l'association humaine qui se trouve menacée. Une action judicieuse de l'État, un partenariat stratégique et mutuellement valorisant avec les organismes communautaires pour le développement de la main d'œuvre, un contrat social réaliste et le développement, de la part des entreprises (avec notre appui), d'efforts pour faire fructifier le capital humain et poursuivre un objectif plus large que la maximisation des profits à court terme s'avèrent des éléments indispensables pour un capitalisme réussi.

Les structures, et les organismes tels que les nôtres, qui soutiennent le contrat social démontrent quotidiennement que l'humanisme favorise aussi la création de richesses sur le long terme.

2.3 Échanges avec la salle

La pérennité des partenariats établis, notamment le cas du protocole réalisé entre Emploi-Québec et Ressources externes Estrie est une des questions abordées lors des échanges avec la salle relatifs à cette séance. Quelle est la résistance de ce protocole aux changements? Est-ce que le niveau d'institutionnalisation des ententes est suffisant pour assurer une protection contre les risques? Si non, quel genre d'institutionnalisation faudra-t-il mettre en place? Rendre plus formels les rapports partenariaux est un moyen de limiter la vulnérabilité des ententes et de s'assurer qu'elles ne dépendent pas uniquement des personnes qui les constituent.

La question de l'évaluation qualitative et de son importance est également abordée. Pour Robitaille, les organismes doivent en ce sens se doter des moyens leur permettant de mesurer leur impact social. Par exemple, outre le fait qu'une personne se trouve un emploi, pourquoi et comment y arrive-t-elle? Des représentants d'organismes disent ne pas se retrouver dans une forme trop quantitative implantée par Emploi-Québec. «On n'est pas en mesure de mettre un chiffre sur les économies que nos interventions font à l'État en général [...] d'où le danger de nous enligner dans une relation de sous-traitance». Des exemples, d'évaluations basées sur des indicateurs qualitatifs, au Secrétariat à l'action communautaire et aux loisirs, dans les centres de la petite enfance et dans les réseaux provinciaux sont donnés par Guy Bellemare, professeur à l'UQO.

L'évaluation des formes du partenariat à Emploi-Québec, l'option de voir des transformations au renouvellement des ententes, que l'État pourrait financer par mission, l'influence des organismes en employabilité dans la détermination des cibles de résultats et la place laissée à l'audace et à la créativité dans la réingénierie de l'État sont d'autres thèmes abordés dans cette période de questions.

3. Une relation d'affaire et/ou un partenariat : les conditions à l'établissement d'un véritable partenariat

3.1 Intervention de Monsieur Jean-Marc Fontan: le Partenariat Public-Communautaire en emploi : respect des missions et mobilisation politique des ressources

Jean-Marc Fontan, professeur au département de sociologie à l'UQÀM et directeur de l'ARUC-ÉS

D'entrée de jeu, il me fait plaisir de vous communiquer des éléments de réflexion sur la question du partenariat tissé entre des organisations publiques et communautaires (partenariat dit public-communautaire). Ma réflexion repose sur un travail réalisé en recherche-action depuis plus d'une dizaine d'années sur des thèmes aussi variés que le développement local ou l'insertion socio-économique de populations en situation d'exclusion sociale ou économique.⁹

Un premier élément de réflexion a trait au contexte même dans lequel évolue le partenariat public-communautaire en matière de développement de l'emploi et de mise en valeur de la main-d'œuvre. Ce contexte est en constante transformation depuis son émergence, laquelle remonte facilement au début des années 1980. Une transformation continue qui prend de l'ampleur depuis la création d'Emploi-Québec. Il découle de cette situation un véritable climat d'insécurité, lequel représente une contrainte importante lorsqu'on tente de qualifier et de comprendre les rapports de collaboration qui s'élaborent en matière de développement de l'emploi et de mise en valeur de la main-d'œuvre.

Un deuxième élément de réflexion tient à la notion même de partenariat, surtout lorsqu'elle est appliquée pour qualifier le type de relation qui s'établit entre l'État et le secteur communautaire. Au plan des connaissances, des avancées importantes ont été réalisées, tant en Amérique du Nord qu'en Europe, pour qualifier les relations partenariales qui

⁹ Je tiens à remercier Denis Bussières, Jocelyne Lamoureux, Patrice Rodriguez et Vincent van Schendel pour les commentaires qu'ils m'ont apportés lors de la rédaction de ce texte.

s'établissent entre les secteurs public et privé.¹⁰ Je n'ai pas le temps aujourd'hui de développer sur cette question.

Toujours au plan des connaissances, peu de travail a été fait pour définir le contexte et les conditions entourant les relations partenariales s'établissant entre les secteurs public et communautaire. Il s'ensuit un vide qui a été partiellement comblé par la Politique de reconnaissance de l'action communautaire. Une politique qui ne permet pas de qualifier de façon précise les modalités de fonctionnement de partenariats à établir entre le secteur communautaire et l'État québécois. Cette Politique pourrait en arriver à définir le cadre d'une méthodologie propre à l'élaboration de partenariats. Elle pourrait déterminer les modalités entourant la production d'objectifs, de normes, de règles et les frontières précises à ne pas transgresser par les partenaires lors de l'élaboration de partenariats, comme le propose la réflexion du gouvernement canadien sur le partenariat public-privé.

Face à la double réalité que je viens d'évoquer, tout en sachant aussi que des négociations sont présentement en cours entre Emploi-Québec et des organisations communautaires œuvrant dans le grand domaine des services en emploi, l'objectif de mon intervention est un de clarification du débat sur le partenariat public-communautaire en posant un certain nombre de questions et d'enjeux.

Deux points structurent ma présentation et me paraissent importants à passer en revue pour situer toute action partenariale à élaborer entre des organisations publiques et des organisations communautaires dans le domaine du développement de l'emploi et de la mise en valeur de la main-d'œuvre.

Le premier point porte sur la nature des missions que l'État et le secteur communautaire se sont données relativement à la question de l'emploi et sur la nécessaire conciliation de ces missions autour d'un objectif partenarial commun à définir. La mission est le socle qui donne sens à l'action et qui permet à toute organisation de garder le cap. Toute mission balise concrètement les choses à faire de celles à ne pas faire. La rencontre de deux missions, via la coréalisation d'un projet ou d'une action, demande que soient clarifiés et

¹⁰ Le partenariat public-privé est représenté par une expression synthèse, le « P3 ». Sur le P3, la position canadienne est clairement élaborée dans un document du *Bureau des partenariats public-privé*:

conciliés les objectifs qui sont poursuivis par les parties prenantes du projet ou de l'action partenariale.

Le deuxième point de ma présentation traite de la nature de l'outil qu'est le partenariat. Cette nature sera décortiquée sous deux angles. Un premier est lié au processus de négociation définissant la coresponsabilité entourant la réalisation d'un projet ou d'une action. Un deuxième angle concerne le travail lié à l'établissement d'une entente contractuelle régissant une relation de collaboration devant prévoir le partage de risques et de coûts.

Une fois ces deux éléments traités, je développerai, dans une troisième section dite conclusive, six pistes d'action liées aux trois grandes conditions à envisager pour que s'établisse un rapport équitable de coopération en matière de développement de l'emploi et de la main-d'œuvre entre l'État et le secteur communautaire.

Mission d'État – mission communautaire

La mission de l'État est définie en fonction d'interventions qui prennent, entre autres choses, la forme très concrète de services publics et la production, un peu moins tangible, d'un cadre global de régulation sociale visant le développement de l'intérêt général. L'espace public d'action et d'intervention (l'État) partage la scène visant la réalisation de l'intérêt général avec deux autres espaces dit privé (le marché) et « associatifs, collectifs ou communautaires » (la société civile).

Le secteur des affaires s'est donné une logique de fonctionnement qui repose sur la poursuite de l'intérêt privé, lequel peut ou non contribuer à l'intérêt général : de façon positive par la création d'emplois et de façon négative par la pollution de l'environnement ou encore par la détérioration de la santé des travailleurs.

Le secteur des organisations de la société civile, dont la mission est orientée vers l'offre de services associatifs, collectifs ou communautaires s'est quant à lui donné une mission de satisfaction d'un intérêt collectif pouvant contribuer ou non à la satisfaction de l'intérêt général.

<http://strategis.ic.gc.ca/SSGF/ce01373f.html>. Le Conseil du trésor du Québec est sur le point de déposer un état de réflexion sur ce type de partenariat.

Parallèlement à la mission publique et à la mission privée s'est donc historiquement défini un autre lieu de production du social qui est investi par des organisations de la société civile, dont celles du mouvement communautaire.

Servir l'intérêt général est un objectif visé par les gouvernements canadien et québécois depuis l'Acte constitutionnel confédératif. Cet objectif s'est concrétisé en fonction des diverses orientations ou couleurs politiques qui ont marqué l'évolution de l'action du législateur. Pour faire court et sans refaire l'histoire de cette évolution, nous sommes passés, à la fin des années 1970, d'une vision dite interventionniste de l'État à une vision des services publics qui fait de ce dernier un accompagnateur des actions visant la réalisation de l'intérêt général. D'un État très présent et dispensateur d'une multitude de services publics, nous avons maintenant un État qui a choisi très spécifiquement de limiter son champ d'intervention à des créneaux très particuliers et, pour ce faire, qui délègue à d'autres intervenants des pans de plus en plus entiers d'intervention.

En matière d'emploi, les deux grands intervenants publics se sont donnés un cadre relationnel de fonctionnement ambigu qui crée des tensions importantes. L'État fédéral est le pourvoyeur majoritaire des fonds utilisés pour les opérations de mise en valeur de la main-d'œuvre, lesquels fonds sont redistribués aux provinces en fonction de critères de résultats définis par Ottawa. Québec se trouve contraint d'agir dans un contexte « partenarial avec Ottawa » où la marge de manœuvre du service public de développement de l'emploi et de la main-d'œuvre est limitée en termes d'autonomie et d'orientation des résultats attendus. Ce qui n'empêche pas, soit dit en passant, le fédéral d'intervenir dans le champ de l'emploi en vertu de son pouvoir de dépenser.

Très spécifiquement, la mission d'Emploi-Québec est définie de la façon suivante : contribuer, de concert avec les partenaires du marché du travail (donc en fonction de la nouvelle logique dite d'accompagnement), à développer l'emploi et la main-d'œuvre, et de lutter contre le chômage (à partir d'une délimitation du cadre d'intervention) dans une perspective de développement économique et social (le un grand objectif de travail énoncé

sous une forme qualitative liée à la contribution d'Emploi-Québec à la satisfaction de l'intérêt général).¹¹

Au nom de cette mission, Emploi-Québec se dit responsable, auprès de la population en général et de groupes sociaux en particulier, de la façon dont il dépense les fonds publics qui lui sont réservés. Cette logique d'imputabilité donne à l'État une autorité particulière lorsqu'il décide de ne pas intervenir directement et de faire intervenir d'autres acteurs, c'est-à-dire des partenaires ou des ressources externes. Du point de vue du législateur, l'imputabilité publique, dont il est investi vis-à-vis l'intérêt général, est transférée aux organisations avec lesquelles il traite lorsqu'il établit une relation contractuelle ou partenariale.

Au nom de cette mission, Emploi-Québec est en mesure de qualifier le type de rapport à instaurer avec des organisations du secteur privé et avec des organisations de la société civile. Si Emploi-Québec peut compter sur l'établissement de partenariats publics-privés pour participer à la réalisation du grand objectif de développement social et économique via un champ spécifique d'intervention qu'est celui de l'emploi, Emploi-Québec postule que les organisations privées ont des compétences et des ressources spécifiques propices à l'atteinte du dit objectif.

De la même façon, Emploi-Québec peut compter sur l'établissement de partenariats publics-communautaires pour atteindre le même grand objectif de développement social et économique. Il peut alors compter sur la capacité qu'a le secteur communautaire pour identifier de nouveaux besoins sociaux, sur son regard critique, sur sa créativité continue en termes d'innovation sociale et d'expérimentation, sur ses compétences et ses expertises. Tisser un partenariat avec le communautaire permet à l'État de mobiliser des ressources qu'il n'a pas.

Il importe donc aux dirigeants d'Emploi-Québec de déterminer s'ils désirent ou non se priver de cette carte de compétences et de savoir-faire détenus par le milieu communautaire. Il importe aussi à l'État québécois de définir clairement et distinctement le type et la spécificité des relations qu'il veut tisser avec ses partenaires privés et

¹¹ Mission d'Emploi-Québec : <http://emploiquebec.net/francais/organisation/agence.htm>.

communautaires. Ne pas distinguer le type de contribution que chacun est en mesure de lui apporter ramènerait, à mon sens, le partenariat public communautaire sur le terrain du partenariat de type public-privé.

Du côté du secteur des organisations communautaires œuvrant dans le grand domaine de la mise en valeur de la main-d'œuvre québécoise, la mission qui les anime prend racine dans deux grandes logiques d'intervention fortement liées l'une à l'autre.

La première porte sur la satisfaction de besoins mal et surtout non satisfaits par le marché ou par l'État. La deuxième logique a trait à la réalisation d'aspirations socio-politiques pour mettre en place une société plus démocratique, moins inéquitable, plus juste et solidaire et moins aliénante.

Ces deux logiques ont favorisé la mise sur pied d'une offre originale de services en matière de développement de l'employabilité, de développement socio-économique et d'insertion par l'économique. Via une offre novatrice de services, le secteur communautaire participe au développement de l'intérêt général de la population québécoise. Il le fait d'une façon différente de celle portée par les services privés ou par les services publics. À ce titre, les organisations communautaires sont imputables auprès de la communauté qu'elles représentent. Au même titre que le fait l'État, elles ont la capacité et la volonté de « contaminer positivement » leur imputabilité aux organisations avec lesquelles elles collaborent.

Le champ de l'offre de services communautaires en emploi s'est construit historiquement dans la critique, pour palier à des injustices sociales, ou en réponse au vide interventif découlant de l'absence ou de carences dans l'offre de services privés ou publics en matière de valorisation de la main-d'œuvre, particulièrement auprès de personnes sans emploi. De ce travail critique et de construction, par la revendication et dans la contestation, est née une offre de services dits communautaires en emploi, en employabilité et en insertion par l'économique. Cette offre porte une légitimité évidente par rapport à la satisfaction de l'intérêt général puisqu'elle s'est construite par défaut de capacité du législateur de répondre à une demande sociale effective et jugée criante par les populations concernées.

Ce point est extrêmement important, il constitue une donnée fondamentale lorsque vient le temps d'établir des partenariats entre l'État et le secteur communautaire. Les organisations communautaires ont investi un champ d'action publique au nom de la satisfaction de l'intérêt général. Par conséquent, cette intervention ne s'est pas définie en réponse à une commande publique pour mettre sur pied des services jugés essentiels par l'État. Au contraire, l'État a été amené à financer une offre innovante, définie à l'extérieur de ses propres champs de compétences et reposant sur une rationalité, une culture et une mission conçues de façon différente de celle utilisée par lui ou par les entreprises privées.

La spécificité que nous venons d'évoquer a tout avantage à être promue et défendue par les organisations communautaires lorsqu'elles entrent en partenariat avec l'État. Il leur est nécessaire de faire reposer la nature du partenariat à tisser avec l'État :

- Soit sur le projet social qu'elles défendent, en termes de lutte sociale pour une société plus juste, et ce à partir d'un projet collectif ;
- Soit sur un projet collectif défini en fonction d'un vide de services, en tant que projet reposant sur une conception globale d'une intervention conçue et réalisée par des bénévoles et des travailleurs au profit d'une population qui est impliquée, au même titre que les bénévoles et les travailleurs, dans les modalités de gouvernance de leur organisme.

Sur la reconnaissance et le respect de cette réalité, l'organisme communautaire n'a pas à rendre des comptes sur son « missionnariat » à une autorité externe qui lui aurait délégué un mandat relatif à la mise sur pied de services collectifs pour répondre à un intérêt général.

À titre indicatif, en reconnaissant les entreprises d'insertion, l'État se trouvait à reconnaître que l'intérêt général de la population québécoise subissait une atteinte. Sans aller jusqu'à reconnaître les causes de l'exclusion sociale, il a reconnu qu'il fallait traiter les conséquences d'un problème produit par la société. Il reconnaissait aussi que l'intervention insertive dénonçait cette réalité et développait une stratégie pour palier à l'exclusion. Il ne reconnaissait pas seulement un type d'intervention prenant la forme d'un plateau de travail, mais aussi la pertinence de voir des organisations de la société civile œuvrer de façon innovante à la construction d'une offre de services qui permettrait un changement social ou une réforme sociale pour freiner la croissance et éventuellement endiguer le processus d'exclusion présent dans la société québécoise.

En d'autres mots, la reconnaissance du travail de l'organisation communautaire en emploi ne peut pas être limitée au fait que soit rendu un service d'intervention individualisé du type coup de pouce en employabilité ou en insertion. Dès lors, le partenariat à tisser doit fondamentalement prendre en considération le projet social ou le projet collectif des organisations communautaires. Ne pas reconnaître le sens de l'un ou l'autre de ces projets dans la négociation du partenariat public-communautaire banaliserait l'innovation sociale mise de l'avant par le secteur communautaire en emploi.

Ne pas reconnaître cette réalité de la part de l'État ou l'oublier de la part d'organisations communautaires peut conduire à une certaine marchandisation des services communautaires. Il y a un risque réel que ces services en viennent à être plus définis par rapport aux besoins portés par l'État – en réponse à des commandes précises – qu'en fonction des projets social ou collectif du mouvement communautaire en emploi.

Si le secteur communautaire est en mesure d'intervenir, c'est qu'un ensemble de besoins relevant de l'intérêt général ne sont pas comblés et qu'il est le mieux placé, dans le cadre actuel, pour les satisfaire. Par contre, il lui est nécessaire de mobiliser des ressources financières pour le faire. Ces ressources peuvent provenir de différentes sources, dont celle des fonds publics.

Si l'État se dit en mesure de représenter l'intérêt général, force est de constater que cette mission demande à ce dernier de mobiliser les meilleures compétences et expertises à sa disposition. S'il est maintenant jugé inapproprié que l'État fasse tout, ce dernier peut déléguer des mandats au nom de l'intérêt général, toutefois, cette délégation se doit de respecter la souveraineté des organisations avec lesquelles l'État est appelé à traiter. Précisons que si l'État n'intervient pas dans le droit de gérance d'une entreprise privée, il lui est difficile de ne pas en faire de même par rapport à une organisation communautaire œuvrant dans le domaine de l'emploi.

Depuis le début des années 1980, le contexte favorise un rapprochement entre les besoins de financement du secteur communautaire en emploi et les besoins de collaboration de l'État avec des ressources qui lui sont extérieures. Cette collaboration s'est fortement développée en empruntant un mode de revendication qui a rapidement abandonné le champ d'action du rapport de force – de la collaboration conflictuelle – au profit de modalités

d'action du type lobby politique : ou si l'on préfère de la collaboration consensuelle. Les relations de collaboration avec l'État se sont aussi instituées à partir d'un fonctionnement concurrentiel d'expansion des services où les organisations communautaires en emploi sont entrées en compétition les unes avec les autres pour l'obtention de leur financement.

On est donc en droit de se demander dans quelle mesure cette situation favorise ou non :

- Une forte professionnalisation du secteur communautaire?
- Une séparation nette entre l'intervention et la gouverne de l'organisation, se soldant par l'exclusion politique des représentants des populations concernées par les prises de décision les concernant?
- Une tendance à l'uniformisation et à la standardisation des interventions au sein de chaque organisation?
- L'abandon de l'approche interventive globale et collective au profit d'une intervention très clinique et individualisante?

Ce rapprochement fait dire à nombre de personnes qu'Emploi-Québec et un certain nombre de ressources communautaires en emploi, en employabilité et en insertion économique, mais pas toutes, sont en situation partenariale.

Ce point introduit le deuxième thème central de ma présentation.

La nature simple et complexe du partenariat public-communautaire

Une définition provisoire du partenariat public-communautaire pourrait se lire ainsi :

Il s'agirait d'un outil de mise en relation entre une ou des entités publiques et une ou des entités communautaires qui leur permettrait, à partir de leur culture et de leur mission respectives, d'identifier un ou des objectifs communs d'action en combinant leurs ressources dans une démarche de partage des risques, des coûts et d'anticipation des bénéfices sur les bases d'une entente contractualisée.

Le tout semble relativement simple puisqu'il s'agit de conjuguer des énergies autour d'une volonté commune. Cependant, rien de plus complexe puisqu'il faut s'entendre, en fonction de cultures et de missions différentes, sur des objectifs à poursuivre, sur la nature des risques, des coûts et des bénéfices associés au projet et sur l'étendue des résultats escomptés.

Si l'analyse conjoncturelle permet à des groupes communautaires en emploi de penser que leur association avec une agence publique est le meilleur moyen à utiliser pour réaliser leur mission autour d'un projet social ou collectif, alors le partenariat public-communautaire est l'outil approprié. Le tout en considérant le partenariat comme un moyen et non comme une fin, le partenariat ne pouvant en aucun cas devenir la mission première à poursuivre par l'organisation communautaire.

Par contre, si le partenariat est perçu comme une fin en soi, pour financer des activités professionnelles, comme le mode de financement d'une organisation sans but lucratif, alors la relation n'en est plus une de partenariat public-communautaire, mais tout au plus une de partenariat public-privé lié à l'achat, par l'État, d'un service conçu en fonction d'une adéquation très marchande entre une demande et une offre de services. Dans un tel cas de figure, Emploi-Québec deviendrait le client et l'organisation dite communautaire un sous-traitant.

Tant la mission de base d'Emploi-Québec que celle du projet social ou du projet collectif des organisations communautaires sont d'emblée définies en fonction d'une réalisation, par le développement social et économique, de l'intérêt général de la société québécoise. Il devient alors clair, à mon sens, et le débat peut s'ouvrir là-dessus, que la relation partenariale entre des organisations publiques et communautaires demande que soit discutée et négociée, dans le conflit s'il le faut, la double reconnaissance de cette participation au développement de l'intérêt général.

Le débat ne peut donc pas tourner autour d'une relation d'affaires du type : une intervention d'ouverture de dossier auprès d'un jeune sans emploi doit durer 45 minutes ; elle représente une dépense de 150 dollars ; nous allons ou vous allez recevoir 45 jeunes par semaine , nous demandons ou vous recevrez 6 750 dollars pour ce faire!

Si la relation d'affaires a sa place et s'exprime concrètement dans une entente contractualisée, elle arrive au second plan, une fois que les négociations entourant la réalisation d'objectifs politiques auront été conclues. L'étape de négociation sur des enjeux de développement social et de développement économique doit conduire à l'adoption d'objectifs communs de travail où les responsabilités et les engagements des parties sont

clairement à identifier. La relation d'affaires ne représente pas le partenariat mais la contractualisation de ce dernier.

Les conditions d'un partenariat public-communautaire

Ceci dit, en guise de conclusion, quelles conditions pour un partenariat public-communautaire?

Une première condition relèverait d'une mise au point, tant par Emploi-Québec que par les organisations communautaires, de ce qu'il est attendu de l'un et de l'autre dans la réalisation d'une intervention partenariale en matière de mise en valeur de la main-d'œuvre québécoise : le choc des cultures et la conciliation des missions.

Cette étape, deuxième condition, pourrait difficilement reposer, de part et d'autre, sur des attitudes unilatérales où l'espace de négociation serait fermé. Cette étape ne permet pas de faux fuyants ou d'agendas cachés. Cette étape peut difficilement, dans le contexte actuel, faire l'économie du conflit. Emploi-Québec doit être en mesure d'identifier la valeur ajoutée que représente une association avec des organisations communautaires de la société civile et en quoi cette association diffère de celle que cette entité publique peut tisser avec des entreprises privées. Les groupes communautaires doivent être capables d'affirmer et de défendre ce qu'ils sont, tout comme ils se doivent de reconnaître les limites sur ce qui leur est acceptable ou non eu égard à leur projet social ou à leur projet collectif. Les groupes communautaires doivent aussi accepter le fait qu'Emploi-Québec puisse refuser de s'associer à leurs conditions et qu'ils seront alors confrontés à divers choix:

- Utiliser d'autres moyens que le partenariat public-communautaire pour réaliser leur mission;
- Redéfinir leur mission, la décommunautariser, pour l'énoncer sur des fondements se rapprochant d'une logique marchande de fonctionnement;
- Investir dans le partenariat public-communautaire en recourant à un rapport de force. Sous forme de boutade, serait-il illusoire de voir se tisser un front commun entre les organisations communautaires en emploi afin de faire grève de services pour une journée, une semaine ou un mois, ce qui montrerait l'incontournabilité des services en emploi dispensés par ces organisations?

Si le partenariat repose avant tout sur une étape initiale de négociation conflictuelle ou non, et ceci constituerait une première piste d'action, il importe aux organisations

communautaires d'accepter qu'il leur est nécessaire de s'habiliter en moyens et en ressources pour le faire.

Ceci implique, deuxième piste d'action, de pouvoir travailler de façon orchestrée à partir d'alliances sectorielles et intersectorielles : ce qui implique la création de regroupements communautaires et la mise sur pied d'outils collectifs de représentation.

Ceci implique de la concertation entre Emploi-Québec et ses partenaires pour atténuer les effets découlant de leur mise en concurrence pour l'obtention de subventions ou pour la mise en œuvre de services dits publicscommunautaires. Cette concertation peut donner lieu à une troisième piste d'action centrée sur la création d'outils collectifs en termes de monitoring (Observatoire sur l'emploi), de services communs de formation, de services conseils en négociation conflictuelle et en gestion/développement de projet et de partenariats, et bien évidemment de recherches-action.

Bref, il semble important que le secteur communautaire en emploi puisse trouver des modalités de gouvernance et d'habilitation qui puissent consolider son pouvoir de négociation.

En guise de quatrième piste d'action, du côté de l'État, qu'il soit fédéral, provincial ou municipal, il importe qu'il se concerte et qu'il statue sur le type de rapport qu'il entend établir avec les autres secteurs de la société. De façon très précise, si l'exercice se fait relativement bien à l'égard du secteur privé, force est de constater que la même énergie n'est pas investie à l'égard du secteur communautaire. À mon sens, il est clair que le secteur communautaire ne tient pas à devenir l'instrument de politiques publiques.

Si le partenariat repose aussi sur une mise au point fine de la relation d'affaires, troisième grande condition, il importe aux organisations communautaires en emploi et à Emploi-Québec de bien identifier les risques à courir et les bénéfices à attendre de l'opération. Concrètement, cinquième piste d'action, il serait approprié que les parties puissent convenir des résultats escomptés : un approfondissement en termes de recherche est à faire sur la question de l'évaluation des résultats.

Cet ensemble de conditions ouvre la voie sur une sixième piste d'action. En dehors des initiatives lobbyistes entourant les travaux du Comité formé par Emploi-Québec pour

statuer sur le partenariat public-communautaire, rencontres qui se font en parallèle à celles effectuées par les comités « reddition de comptes » et « coûts forfaitaires », il apparaît opportun pour le mouvement de se doter, de bonifier la Politique de reconnaissance de l'action communautaire et de mandater les instances chargées du suivi à cette Politique pour que soient clarifiées la signification, la portée et les modalités entourant la mise en place de partenariats publics-communautaires. Une démarche de bonification de la politique qui devrait se faire de façon autonome et qui impliquerait le gel des négociations entourant la reddition de comptes et les coûts forfaitaires.

Pour terminer, ce tour d'horizon nous conduit à une réflexion plus générale.

Dans la période actuelle, les politiques publiques ne peuvent plus être le seul fait des pouvoirs publics. De nouveaux acteurs interviennent, notamment sur le dossier du marché du travail, avec des ressources, des compétences, des spécificités, des cultures et des missions propres. Celles-ci doivent être connues et reconnues. Les acteurs, y compris le mouvement communautaire, doivent-ils imposer cette reconnaissance? Comment s'organiser pour mieux négocier avec les pouvoirs publics? Autour de quels socles communs un regroupement éventuel, un « front commun » est-il possible?

Ces questions méritent d'être posées et soulèvent un débat de fond sur l'avenir du mouvement communautaire en emploi qui, je l'espère, permettra de dénouer le Nœud Gordien du partenariat public-communautaire.

3.2 Réactions

3.2.1 Intervention de Madame Chantal Aznavourian

Chantal Aznavourian, directrice générale du Collectif des entreprises d'insertion du Québec et ex-directrice générale du Resto-Plateau entreprise d'insertion

Dans un premier temps j'aimerais réagir aux propos de Monsieur Jean-Marc Fontan. Le glissement du type de financement ou de l'entente de service vers l'achat de services et éventuellement la sous-traitance pose un enjeu fondamental. L'exemple de ce qui s'est passé à Baie-Comeau est en ce sens intéressant. Si nos organisations communautaires doivent répondre uniquement aux besoins de l'État, qu'advient-il de la mobilisation citoyenne au sein des conseils d'administrations? Qu'advient-il de notre identité communautaire?

Qu'advient-il de notre pouvoir d'innovation? Le fait d'être identifié comme «entente de service» occasionne déjà des pertes d'autonomie. Dans le cadre de ces ententes de service, les organisations communautaires en employabilité doivent répondre à un certain nombre d'objectifs prédéfinis par l'État. Les orientations actuelles du gouvernement quant au ciblage des clientèles de la sécurité du revenu, en présente un exemple.

Ainsi, qu'advient-il de la mobilisation citoyenne dans nos organisations? Comment les gens qui sont impliqués, qui se regroupent autour de projets sociaux issus de la communauté vont-t-il réagir à force de se faire dire, que les orientations qu'ils ont définies ne correspondent pas aux besoins de l'État et qu'il faut s'y aligner. Lorsqu'on veut travailler sur une société qui se mobilise autour de la pauvreté, autour des problèmes de société, il ne faut pas amputer leur pouvoir de décision.

Le thème abordé est comment le Collectif gère sa relation partenariale avec Emploi-Québec, ou plutôt comment la relation partenariale s'est construite entre le Collectif et l'État.

En 1994, dans le contexte particulier du développement des corporations intermédiaires de travail, il était urgent pour certaines organisations déjà un peu plus ancrées, comme le Bouleau vert ou Formétal à Montréal qui avaient déjà entamé une pratique d'entreprise d'insertion et qui ont été un peu secoué par l'arrivée des CIT, de voir une mesure qui mettait de côté tout l'encadrement sur le cheminement des personnes. Sur l'initiative de l'Institut de développement économique et communautaire, se sont regroupées des expériences d'insertion par l'économique. Elles se sont regroupées et elles ont tenté de se définir et de se donner un cadre de référence, une charte qui définirait leurs actions et leurs pratiques. Ça a donné lieu à un consensus regroupant rapidement plusieurs organisations à travers le Québec.

Une fois que les organisations en insertion se sont reconnues, elles se sont données des critères de reconnaissance. Il fallait alors penser à la prochaine étape qui était la reconnaissance par le gouvernement de cette forme de travail d'insertion par l'économique. Non seulement ces entreprises devaient se faire reconnaître, mais elles devaient également être financées à la hauteur des besoins. Les entreprises d'insertion ont bénéficié d'un appui politique important. On a ainsi pu poser les bases d'un partenariat. Sans une volonté

politique de reconnaître les entreprises d'insertion, les choses auraient probablement évoluées différemment. Ainsi la volonté politique est une prémisse à une structuration plus grande de l'ensemble des partenariats. Les choix qui sont faits par les gouvernements vont teinter la relation partenariale qui s'établit entre les différentes parties.

À l'époque, nous avons eu une expérience intéressante par la mise en place d'un comité interministériel avec une participation directe des entreprises d'insertion. Ceci permit d'élaborer le cadre de reconnaissance et de financement des entreprises d'insertion. Là encore, la volonté politique a joué un rôle important. La participation des organisations de la société civile n'était alors pas une pratique courante. Une pleine reconnaissance de la mission des entreprises d'insertion, de leurs pratiques, de leur mode de fonctionnement et de leur autonomie en est ressortie.

Le cadre de reconnaissance prévoit la mise en place d'un comité de suivi constitué de représentants d'Emploi-Québec aux niveaux national, régional et du Collectif. Ce comité de suivi a pour rôle de s'assurer de l'application et du suivi du cadre à travers l'ensemble des régions, partout où il y a des entreprises d'insertion. Le comité de suivi a joué ici un rôle important en permettant la discussion à un niveau national des difficultés rencontrées et en permettant d'intervenir et d'améliorer les conditions de réalisation de l'entente de services entre les entreprises d'insertion et Emploi-Québec. Un des éléments importants du cadre est le fait qu'il prévoyait un processus d'accréditation et d'évaluation des entreprises d'insertion. Au fil des années, nous avons travaillé en étroite collaboration avec Emploi-Québec sur le processus d'accréditation à partir de sept critères que se sont données les entreprises d'insertion. Il s'agissait ainsi d'un processus d'accréditation qui permettait à toutes les entreprises qui le désiraient d'être accréditée par Emploi-Québec à titre d'entreprise d'insertion et de s'assurer que ces organisations correspondent à l'esprit du cadre de reconnaissance des entreprises d'insertion.

Un autre élément important qui a permis de consolider la relation partenariale est l'engagement de qualité que le Collectif et les organisations d'insertion ont pris avec Emploi-Québec. Cet engagement de qualité s'est traduit par la mise en place d'un cadre d'évaluation qui fut négocié. L'identification des indicateurs se fit avec la base. En ce moment, le processus d'évaluation est en train de se construire et tout ce qui se fait, se fait

en étroite collaboration entre le collectif et les entreprises d'insertions. Il s'agit d'un processus qui prendra plus d'un an mais qui vient renforcer l'idée que nous sommes mutuellement engagés à offrir des services de qualité à des personnes qui sont en difficulté.

J'aimerais mentionner cet autre élément. Chaque fois que nous avons eu à travailler avec Emploi-Québec et les représentants, ce qui fait toujours consensus est de regarder notre travail en fonction des besoins des clientèles. C'est là qu'on arrive à avancer. Je crois que la mise en commun de nos objectifs fait en sorte que le partenariat est possible et continu à être réalisé.

Bien sûr, il ne se fait pas sans difficulté. Dans le cadre de réforme de l'administration publique, de reddition de compte, parfois la logique de conformité prend le dessus sur la logique des besoins des clientèles. Alors, on arrive à des nœuds et à des problèmes. Un autre élément à mentionner est le financement. Quel que soit le partenaire, si la volonté gouvernementale n'est pas au rendez-vous, les relations sont difficiles. Dans bien des cas, il y a une bonne volonté de travailler ensemble. Les relations ont évolué. Mais quand les sous ne sont pas au rendez-vous on a beau avoir la meilleure volonté, on se fâche!

3.2.2 Le partenariat public-communautaire est-il possible?

Michel Monette, directeur du Centre de main-d'œuvre OPEX 82 Montréal et représentant du Réseau des services spécialisés de main-d'œuvre (RSSMO)

Tout d'abord, Monsieur Fontan, permettez-moi de vous mentionner que j'ai grandement apprécié votre exposé. Je ne crois pas trop m'avancer en disant que vos propos et les réflexions que vous apportez rejoignent, en grande partie, les préoccupations des membres du Réseau des services spécialisés de main-d'œuvre en ce qui concerne l'établissement d'un partenariat « public-communautaire »... pour emprunter votre terminologie.

Effectivement, pour nous, la première condition à remplir pour élaborer un partenariat entre le communautaire et l'État est l'adhésion à une mission commune. Une mission de nature sociale, visant l'intérêt général de la population et respectant les missions fondamentales de nos organismes issus de la communauté. Ce n'est que sur la base d'un engagement

commun dans cette direction que les paramètres et les modalités d'un partenariat pourront se développer.

Il faut également que les partenaires identifient clairement le rôle et l'apport de chacun dans l'atteinte des objectifs visés. Le savoir-faire et l'expertise des partenaires doivent être mis à contribution dans des conditions assurant l'autonomie et la prise en charge des mandats respectifs selon des rapports égaux. Outre la complémentarité de services, on doit inclure dans ce partenariat public-communautaire des notions rejoignant la négociation, la concertation, l'innovation et l'expérimentation.

Ensuite, il ne restera plus qu'à trouver une source de financement (beaucoup plus qu'un moyen de payer) pour assurer le développement des organismes partenaires et ainsi améliorer leur contribution dans l'atteinte des objectifs communs avec Emploi-Québec.

Et voilà ! Affaire classée ! C'est aussi simple que ça. Mais encore... « ça embraye-pas », comme on dit en bon québécois. Qu'est-ce qui accroche ?

Un élément de réponse réside dans la structure même d'Emploi-Québec et la place qu'elle y réserve aux organismes communautaires œuvrant en employabilité... ses « ressources externes ».

Peu de temps après sa création, Emploi-Québec a mis en place ses mesures... son fameux « coffre à outils ». Dans ce coffre, on retrouve deux mesures bien particulières appelées le Service d'Aide à l'Emploi (SAE) et le Programme de Préparation à l'Emploi (PPE). Vous connaissez sûrement ces mesures, mais rappelons très brièvement qu'elles distinguent une population dite près du marché du travail d'une autre considérée plus éloignée et une intervention de courte durée d'une autre plus longue. Là où ça se gâte, c'est dans l'application qu'en fait Emploi-Québec... ces mesures ont volé l'identité de nos organismes ! Moi qui me voyais en charpentier devant mon coffre à outils d'Emploi-Québec, je me suis transformé en tournevis égaré au fond du coffre. Nous ne servons qu'à appliquer (pour éviter de dire sous-traiter) l'une ou l'autre de ces mesures quand ce n'est pas un peu des deux pour boucler le budget de l'entente. D'accord, je fais un peu de sarcasme, mais mon point demeure que lorsque l'on impose une identité à son partenaire et

qu'on lui dicte les grandes lignes de son comportement, avouez que ça commence mal une relation de partenariat basée sur le respect des missions et de l'expertise de chacun.

Les mesures d'Emploi-Québec devraient, selon nous, être des outils d'intervention mis à la disposition de tous les intervenants en emploi, qu'ils soient de l'État ou du communautaire, pour répondre aux besoins des populations nécessiteuses, et surtout pas des paramètres pour encadrer, limiter et contrôler les interventions et les actions des organismes envers ces mêmes populations.

Un autre élément de réponse réside dans le mode de financement qui sera retenu pour financer les organismes communautaires. Toute approche de financement cherchant à restreindre les populations desservies, à décortiquer les interventions ou à en limiter la durée irait à l'encontre des missions de nos organismes. Je n'entrerai pas dans le débat des coûts forfaitaires (même si ça me tente beaucoup), mais nous devons garder à l'esprit que ce dossier est majeur dans l'établissement du partenariat entre le communautaire et l'État. Il m'apparaît plus juste d'analyser notre impact dans l'atteinte de nos objectifs communs avec l'État pour évaluer le rendement du partenariat et le budget que l'on doit y accorder, que d'essayer de chiffrer et d'étiqueter au prix unitaire tout ce qui y entre et qui s'y fait. Mais ça... ce n'est que mon opinion.

Finalement, Monsieur Fontan, vous m'avez convaincu qu'un partenariat « public-communautaire » est possible. Nous connaissons maintenant pratiquement toutes les conditions à rencontrer pour réussir ce partenariat. De plus, toutes les recherches, analyses et même 40 ans d'histoire du Québec démontrent que le communautaire est efficace et rentable dans la lutte contre l'exclusion des personnes démunies de notre société. Bref, le communautaire et Emploi-Québec possèdent tous les éléments pour concrétiser ce partenariat. Maintenant qu'on sait qu'on PEUT, reste à savoir si l'on VEUT !

3.3 Échanges avec la salle

Différents éléments sont abordés à travers cette période d'échanges avec les participants. Notons parmi ceux-ci l'établissement d'un protocole de partenariat national entre les organismes communautaires en employabilité et Emploi-Québec. Un protocole qui mobilise plusieurs des éléments mentionnés dans les interventions des panélistes.

La sensibilisation des entreprises privées au partenariat de même que la possibilité pour le mouvement communautaire de se définir un intérêt commun sont également des thèmes abordés.

Une participante mentionne que c'est souvent sur un temps plus long que se développent les relations partenariales. Il faut être en mesure de reconnaître les missions de chacun, de s'ouvrir et de faire confiance à l'autre. Certains CLSC présentent à cet effet des modèles intéressants.

Enfin, le poids des individus versus les organisations et les structures dans l'établissement de partenariats est une fois de plus abordé.

4. Table ronde La relation entre Emploi-Québec et les organismes d'employabilité : perspective d'avenir

4.1 Intervention de Madame Dominique Savoie

Dominique Savoie, directrice régionale d'Emploi-Québec, région de Montréal

À titre de représentante d'Emploi-Québec directement concernée par la question au cœur de ce colloque, à savoir est-ce qu'un véritable partenariat en employabilité est possible, d'entrée de jeu, je réponds que nous croyons que c'est possible. Nous y travaillons depuis la création d'Emploi-Québec en 1998. D'ailleurs la loi créant Emploi-Québec prévoit expressément la participation des ressources communautaires en employabilité afin de répondre à la diversité des besoins des personnes en démarche d'insertion socioprofessionnelle, d'intégration au marché du travail ou de maintien en emploi.

En mars 1999, nous avons adopté un énoncé d'orientation pour un recours aux ressources externes complémentaire, optimal et respectueux. Malgré cet énoncé, nous avons constaté le besoin d'apporter des précisions et des ajustements à nos relations contractuelles et partenariales. C'est ainsi qu'en juillet 2000 des groupes de travail mixtes ont fait des recommandations afin d'améliorer nos façons de faire et notre compréhension du partenariat.

Soucieuse d'assurer que ces recommandations aient une suite concrète, la ministre d'État au Travail et à l'Emploi de l'époque, Madame Lemieux, et les représentants des regroupements des ressources externes en employabilité ont convenu dans une entente des suites qui seraient données aux recommandations de ces groupes de travail, et ont mandaté le Forum Emploi-Québec / Ressources externes afin d'en assurer le suivi.

Le Forum national regroupe des représentants d'Emploi-Québec de même que deux représentants de chacun des regroupements suivants : RSSMO, RQUODE, ACREQ, CEIQ, RCJEQ et RCEE.

Les membres de ce forum ont jugé nécessaire d'approfondir certaines préoccupations, notamment le recrutement, la référence et le cheminement de la clientèle, et certains

mécanismes entourant la conclusion et la révision des ententes de service, ce qui a permis d'apporter des ajustements à la satisfaction des parties.

Après quelques années de mise en œuvre des recommandations de ces documents de nouvelles préoccupations ont vu le jour.

En ce moment, trois grands chantiers sont en cours. Un premier chantier sur la reddition de comptes, un deuxième sur la méthode de financement par coûts forfaitaires et un troisième sur la reconnaissance et le partenariat. Nous croyons pouvoir terminer ces travaux au cours des prochains mois. Permettez-moi de vous donner quelques informations sommaires concernant ce dernier comité puisque cette thématique nous préoccupe davantage aujourd'hui. Ce groupe de travail mixte travaille à élaborer un protocole sur la reconnaissance et le partenariat, qui se veut avant tout un instrument visant à faire avancer les parties vers des relations de plus en plus harmonieuses. Les travaux vont bon train et la proposition actuellement à l'étude se base, il va sans dire, sur une confiance mutuelle et sur la transparence.

En plus et au-delà des relations partenariales qui se vivent au jour le jour sur le terrain, le Forum national et les Forums régionaux sont les lieux privilégiés par Emploi-Québec pour construire le partenariat avec les ressources communautaires. Le fonctionnement de ces instances est certes à parfaire, mais leur existence et leur maintien s'appuient sur une volonté réciproque de mieux se comprendre, de partager nos préoccupations et de trouver des solutions respectueuses des organisations concernées.

Je ne crois pas que nous réussissions à atténuer complètement les tensions ou les inquiétudes qui surgissent à chaque année au moment où nous négocions le renouvellement des ententes de service. Les enjeux pour les organismes, nous le reconnaissons, sont d'importance, mais ils le sont aussi pour Emploi-Québec, qui leur consacre actuellement près de 20% de son budget. La transparence au niveau de nos priorités d'action et des budgets disponibles, et la poursuite de l'équité entre les organismes sont susceptibles d'améliorer cet exercice.

Que nous réserve maintenant l'avenir? Je suis confiante que les jalons du partenariat que nous avons établi avec les ressources communautaires en employabilité sont solides, même

s'ils sont encore perfectibles. Je suis aussi convaincue que nous continuerons à recourir à l'expertise des ressources externes et que, tout comme Emploi-Québec est appelée à le faire, les organismes en développement de l'employabilité sauront adapter leur offre de services aux besoins émergents du marché du travail, et aux défis que nous avons à relever en terme de préparation et de maintien en emploi de la main-d'œuvre. Monsieur Bernard Matte a présenté hier les tendances lourdes du marché du travail. Nous aurons besoin de services spécialisés de main-d'œuvre efficaces, adaptés aux besoins des clientèles et complémentaires à l'action des services publics d'emploi.

C'est d'ailleurs la position d'Emploi-Québec dans le cadre des travaux en cours de réingénierie de l'État. La pertinence et l'efficacité des interventions, de même que la capacité d'innover ensemble sont nos meilleurs atouts dans le contexte actuel.

4.2 Intervention de Madame Nancy Neamtan

Nancy Neamtan, présidente et directrice du Chantier de l'économie sociale, coprésidente de la COCDMO et représentante du milieu communautaire à la CPMT

Une des raisons principales pour laquelle on a organisé ce colloque était d'essayer de prendre du recul par rapport aux enjeux liés au partenariat que l'on vit au quotidien, et d'essayer de trouver des moyens pour avancer. Je vais tenter de résumer les constats qui ont émergé depuis hier. Des constats qui nous mènent à la croisée des chemins. Je tenterai par la suite d'évoquer un certain nombre de pistes à suivre pour le milieu communautaire.

Les enjeux

De nombreuses problématiques récentes vécues sur le marché du travail (vieillesse, pénurie de la main-d'œuvre, problématique d'une main-d'œuvre très peu scolarisée, éloignement, etc.) rendent les pratiques des organisations communautaires en employabilité plus que jamais nécessaires. Prenons comme exemple, les jeunes qui décrochent, l'augmentation du taux d'activités des femmes, la population immigrante très scolarisée mais dont le taux de chômage est élevé. Chacune de ces problématiques montre l'importance du travail fait par le milieu communautaire. Pourtant nous sommes à la croisée des chemins en ce qui a trait aux moyens utilisés pour répondre à ces enjeux. Pour moi, il importe de reconnaître la diversité des pratiques.

Il importe notamment de laisser place à l'innovation, de continuer, comme société, d'investir dans la recherche et le développement, dans la flexibilité, dans la capacité d'innover et d'agir. Ce, non seulement pour les pratiques mais aussi pour continuer d'influencer les politiques publiques de façon proactive, que ce soit par l'insertion sociale et professionnelle, l'insertion par l'économique ou la formation continue. Il importe notamment à cet effet de diversifier les lieux d'enseignement et d'explorer de nouvelles avenues pour la formation que les commissions scolaires et les Cégeps. La sous-traitance représente parfois un risque de limiter cet espace d'innovation.

L'avenir du partenariat présente un second enjeu important. Un bout de chemin fut parcouru à travers des batailles et des tensions constantes entre les partenaires et l'appareil politique et administratif. On observe une progression, mais l'enjeu demeure. Est-ce qu'on va continuer à reconnaître les instances partenariales? Est-ce qu'on va laisser aux organisations communautaires une véritable place? Il s'agit d'éléments qui sont constamment à réaffirmer. Ainsi, nous sommes à la croisée des chemins notamment au niveau local où il n'existe pas de partenariats solides, de lieux d'arbitrage et de gouvernance partenariale. Dans tout le «rebrassage» des structures on parle souvent du rôle des élus municipaux pour maintenir et même approfondir les lieux de partenariat. Il s'agit d'un enjeu extrêmement important pour le milieu communautaire.

L'investissement dans le développement de la main-d'œuvre présente un autre enjeu important. Nous sommes présentement dans une période de croissance économique. On parle beaucoup de coupures. Que ce soit de la part du gouvernement fédéral avec l'argent qui doit revenir au Québec, ou que ce soit de la part du gouvernement du Québec, plus que jamais la formation est le moteur de l'emploi. Nous nous trouvons ainsi à la croisée des chemins dans les choix budgétaires qui seront faits. Est-ce que l'investissement dans la main-d'œuvre se poursuivra ou sera-t-il réduit? Ces investissements touchent directement l'action des organismes communautaires dans le domaine de l'emploi.

Un autre enjeu est de savoir comment les organismes communautaires, qui ont chacune leurs spécificités, leur réalité régionale, leurs populations spécifiques, pourront travailler ensemble pour promouvoir une façon de faire et de voir les choses. Est-ce que ce sera chacun pour soit ou est-ce que nous allons continuer de renforcer une cohérence et une

reconnaissance mutuelle nous permettant d'aller de l'avant. Pour moi, il s'agit là des grands enjeux auxquels nous feront face.

Des pistes d'actions

Le thème du colloque est le partenariat entre Emploi-Québec et les organismes communautaires. Mais dans les faits, pour moi, une des pistes les plus importantes se trouve dans les alliances avec les partenaires du marché du travail. Entre le milieu communautaire, le secteur privé et le mouvement syndical. Il faut travailler de manière à renforcer concrètement ces partenariats dans les instances mais aussi dans les pratiques. Je crois que la notion de gouvernance locale peut nous aider en ce sens. On a mentionné hier la question des comités sectoriels de main-d'œuvre. Pourquoi ne pourrait-on pas y être davantage présent? Nous représentons un enjeu important, celui de l'intégration des personnes exclues des milieux de travail. Rappelons que nous sommes dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre. Par ailleurs, les partenariats avec les associations patronales sont intéressants en ce qui concerne la responsabilité sociale des entreprises face aux personnes exclues. Pour moi, il s'agit d'une piste importante qu'il faut investir si l'on veut avancer et atteindre les missions pour lesquelles nos milieux nous ont créé.

Seconde piste, j'ai l'impression qu'il faut continuer à faire en sorte que nos pratiques soient connues et non seulement nos pratiques antérieures mais notre potentiel d'innovation. Il ne s'agit pas juste de mots. Le gouvernement affirme vouloir faire plus de partenariat. Il faudrait ainsi mettre de l'avant tous ces projets. Notre meilleure option pour se défendre est de se développer, de mettre de l'avant, par rapport aux enjeux, tout ce qu'on peut faire, tout ce qu'on voudrait faire. Nous avons le potentiel de développer une cohésion dans nos rangs, de mobiliser nos communautés. Jamais la société québécoise a eu autant besoin de nous: Emploi-Québec a besoin de nous, les associations patronales ont besoin de nous dans la recherche de main-d'œuvre, le mouvement syndical aussi. Je pense que nous détenons un potentiel de développement. Il y a une réalité qui joue en notre faveur mais il faut être en mesure de construire les alliances d'une façon correcte et d'aller de l'avant pour se développer avec toute la fierté de notre passé et la conviction qu'on a beaucoup de choses à offrir à la société.

4.3 Intervention de Madame Diane Bellemare

Diane Bellemare, vice-présidente recherche Conseil du patronat du Québec

La question de la relation entre Emploi-Québec (EQ) et les organismes communautaires se pose dans un contexte spécifique que l'on ne peut ignorer pour répondre adéquatement à ces préoccupations, notamment : le vieillissement de la main-d'œuvre et les pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs; la vigueur économique incertaine; les restrictions budgétaires.

C'est en prenant acte de ces éléments que le Conseil du patronat du Québec (CPQ) expose son point de vue dans ce qui suit. De façon générale, le CPQ voit d'un bon œil le partenariat entre EQ et les organismes communautaires. Les groupes communautaires sont souvent mieux à même d'innover dans leurs prestations de services que ne peuvent le faire les fonctionnaires, souvent assujettis à un ensemble de règles et de pratiques. Les groupes communautaires sont bien placés pour intervenir **de manière efficace** auprès de certaines clientèles cibles, notamment les jeunes, les personnes immigrantes et les travailleurs plus âgés : Les organismes communautaires qui interviennent auprès des jeunes sont potentiellement mieux outillés pour établir un dialogue et un suivi avec des jeunes en difficulté; Dans le cas des personnes immigrantes, les groupes communautaires issus des communautés culturelles comprennent bien les problèmes vécus par les nouveaux arrivants; Il est plus facile pour les groupes communautaires de réaliser un soutien personnalisé pour les travailleurs plus âgés qui désirent réintégrer le marché du travail.

En fait, le partenariat entre EQ et les organismes communautaires représente pour le CPQ **une forme d'impartition ou de partenariat public-privé** qui démontre bien que cette forme d'innovation dans l'organisation du travail est souvent bénéfique à l'ensemble de la société.

Toutefois, même si le partenariat entre EQ et les organismes communautaires est bien considéré de notre point de vue, cela ne veut pas dire pour autant que les budgets disponibles peuvent être illimités et inconditionnels. À cet effet, si ce n'est pas déjà complété, nous encourageons les groupes communautaires à poursuivre leur processus de rationalisation, rendu nécessaire et inévitable à la suite du rapatriement par le Québec des mesures actives.

Avant le rapatriement, certains groupes communautaires étaient financés par le fédéral et d'autres l'étaient par le Québec. Nombre d'entre eux se spécialisaient en fonction des clientèles. Quand EQ a récupéré la tâche de financer presque tous les groupes en employabilité, il ne disposait pas nécessairement de l'argent pour chacun de ceux qui obtenaient du financement avant le rapatriement.

Dans le contexte bien actuel du vieillissement de la main-d'œuvre, plusieurs organismes communautaires situent souvent leur rôle au chapitre de la formation de base. Il nous semble que, parfois, la formation liée à l'emploi est mal vue par certains organismes du milieu communautaire. Il ne faut pas oublier que, pour beaucoup de personnes, une formation sera pertinente en autant qu'elle conduise à un emploi. Sur ce point, même si nous reconnaissons le bien-fondé de la formation de base, nous souhaitons rappeler que, pour les entreprises, il est important de former les personnes en recherche d'emploi afin qu'elles puissent occuper un poste rémunéré, et cela le plus rapidement possible. En d'autres mots, nous souhaitons que les groupes communautaires partagent davantage les préoccupations des entreprises en matière de formation liée à l'emploi et de formation continue.

Afin de mieux prévenir les pénuries de main-d'œuvre, nous souhaitons que les groupes communautaires accentuent leurs efforts, notamment auprès des jeunes et des personnes immigrantes. Travailler avec ces clientèles pour les orienter vers des formations en demande. Nous sommes favorables aux entreprises d'insertion qui préparent directement des jeunes à l'exercice d'un emploi. Autant que possible, cette formation devrait être reconnue pour fins d'obtention d'un diplôme ou de reconnaissance d'une norme de compétence professionnelle. À titre d'exemple, certains organismes, dont Intégration-Jeunesse-Québec (IJQ), ont établi des partenariats fort intéressants avec des entreprises afin de former des jeunes pour des métiers semi-spécialisés en demande. Ainsi, IJQ offre des formations professionnelles dans les nouvelles technologies (conseiller technique en communication sans fil, en entretien technique des photocopieurs, comme commis en information documentaire électronique), en vente (technicien-vendeur en articles de sport, conseiller en animalerie, conseiller-vendeur en quincaillerie) et dans le secteur de l'automobile (installateur de vitres et composants électroniques);

Les entreprises d'insertion constituent un autre modèle à signaler pour les jeunes aux prises avec des problèmes plus lourds [actuellement, plus d'une trentaine d'entreprises d'insertion dans le Québec, dans plusieurs secteurs d'activité (services, manufacturiers, récréatifs) offrent des formations d'une durée moyenne d'environ 26 semaines]. Nous encourageons EQ à poursuivre ses ententes de partenariat avec de tels organismes communautaires. Nous encourageons également les groupes communautaires à travailler avec les entreprises, dans leur milieu, et à redoubler d'efforts pour augmenter leur part d'autofinancement (en vendant des services de formation aux entreprises, en produisant des biens et des services à vendre, comme c'est le cas pour les entreprises d'insertion).

EQ, de son côté, doit intensifier ses actions en vue de développer des mécanismes de reconnaissance des acquis et des compétences.

Plusieurs groupes communautaires travaillent en alphabétisation auprès de clientèles très éloignées du marché du travail (bénéficiaires de l'aide sociale lourdement hypothéqués par la vie). Les demandes de ces groupes auprès d'EQ peuvent devenir très importantes. Nous comprenons que l'alphabétisation contribue largement à améliorer la qualité de vie de ces personnes toutefois, il n'est pas assuré que toutes réussissent à intégrer le marché du travail, même après avoir appris à lire et à écrire. Ce n'est pas une raison pour ne pas travailler avec ces clientèles. Nous suggérons cependant qu'il serait peut-être utile que les groupes communautaires qui interviennent en alphabétisation auprès de clientèles lourdes fassent aussi appel au bénévolat (des personnes à la retraite souhaitent demeurer actives et entreprendre des activités socialement utiles). Ainsi, ces groupes communautaires pourraient faire d'une pierre deux coups : alphabétiser les clientèles cibles et occuper à des travaux socialement valorisants des personnes plus âgées.

Enfin, au chapitre de l'économie sociale, le CPQ encourage les entreprises de ce secteur à continuer leurs efforts en matière de formation continue, notamment développer des formations qui donnent lieu à une reconnaissance officielle, qui rencontre également celle attendue des entreprises commerciales.

4.4 Intervention de Madame Denise Boucher

Denise Boucher, vice-présidente de la CSN et représentante du secteur de la main-d'œuvre à la CPMT

Je tiens à remercier les personnes organisatrices du colloque de me permettre de vous adresser la parole. Mais, d'entrée de jeu, je dois vous dire que le thème de la table ronde *La relation entre Emploi Québec et les organismes d'employabilité : perspectives d'avenir*, n'est pas en soi un sujet facile. (Je me suis demandée «perspectives d'avenir» ou «perspectives d'alerte ».)

Ces perspectives d'avenir (ou d'alerte) ne peuvent être que tributaires du niveau de volonté politique que l'on voudra bien leur accorder.

Dans le contexte actuel du marché du travail (pénurie, vieillissement), on parle de la création de 640 000 postes entre 2001-2006 et de 290 000 nouveaux emplois. Les services publics d'emploi devront multiplier les efforts pour rejoindre les clientèles plus éloignées du marché du travail. Certes, on devrait retenir l'expertise acquise par plusieurs organismes communautaires pour aider à combler les besoins; pensons à leur contribution pour une panoplie de services directs aux personnes, allant de l'évaluation des besoins jusqu'au placement des personnes, en passant par le « counselling d'emploi », l'élaboration, la coordination ou le suivi de plans d'intervention personnalisés, l'évaluation psychosociale, les tests psychométriques ou autres, la mise à niveau, les stages, les sessions d'information, etc. Ils desservent toutes les clientèles-individus, mais sont davantage spécialisés auprès de certaines d'entre elles : les femmes, les personnes handicapées, immigrantes et réfugiées, les jeunes, les ex-détenus, ex-toxicomanes, ex-alcooliques, ex-patients psychiatriques.

En même temps, je veux faire ici une mise en garde importante. Je ne souhaite pas que le gouvernement vienne à détourner les initiatives d'économie sociale et solidaire à des fins de désengagement des services publics. Je sais, de par nos alliances avec les entreprises ou les organismes du secteur de l'économie sociale et solidaire, qu'ils s'opposent, eux aussi, à toutes formes de substitution d'emplois du réseau public, et ce — il ne faut surtout pas le cacher — au grand dam d'une classe d'affaires et d'un courant dans l'appareil gouvernemental qui pourraient y voir une bonne affaire dans une perspective de réingénierie de l'État.

C'est pourquoi, nous avons avantage à nous mettre mutuellement en garde pour ne pas dénaturer les rôles des uns et des autres.

Du point de vue de la CSN, les organismes communautaires d'employabilité sont complémentaires aux actuels services d'emploi et ont toujours été les défenseurs des clientèles qu'ils desservent. En ce sens, ils contribuent véritablement au développement de la main-d'œuvre et au développement des personnes, et non pas uniquement aux stricts besoins des entreprises (ce qui est le volet social de prestation de services d'Emploi Québec – pour répondre à l'intervenant d'hier et d'aujourd'hui en provenance de la Montérégie). Il faut aussi considérer que leur mode d'intervention autonome est gage de succès. De même, leur approche basée sur le volontariat garantit une saine entrée de leur clientèle sur le marché du travail. À cette enseigne, les organismes communautaires d'employabilité, par leurs pratiques différentes, rejoignent les préoccupations de la CSN pour une plus grande intégration des personnes en difficulté.

Ces caractéristiques des organismes en employabilité, propres au mouvement communautaire du Québec, ont beaucoup évolué (ce que nous rappelait, hier, Yves Vaillancourt) depuis la création des premiers groupes populaires issus des comités de citoyens dans les années 1960. Au fil des ans, ce « tiers secteur » est devenu une composante importante de notre structure sociale. Il est vrai que le mouvement communautaire n'est cependant pas homogène (ce qui en fait d'ailleurs sa beauté), il est plutôt pluriel. Les champs d'intervention, les stratégies et les cultures organisationnelles des organismes communautaires sont très diversifiés et il nous faut en prendre acte. Mais cela ne doit pas faire en sorte de les marginaliser pour autant et même de les sous-financer. Leur reconnaissance officielle par l'État a été difficile et leur rôle d'organisme de services leur confère malheureusement une certaine fragilité sur le plan du financement. Cependant, tous en conviennent, ils sont essentiels à l'égard de l'offre des services publics d'emploi au Québec, mais pas à n'importe quel prix ni à n'importe quelles conditions.

Si l'on prend pour exemple, le choix politique de vouloir réinsérer 25 000 familles prestataires de la sécurité du revenu sur le chemin de l'emploi. Est-ce véritablement réaliste ? Nous sommes en droit de nous poser la question. Est-ce l'obligation de résultat qui prendra le dessus sur la véritable intégration des personnes ? Nous sommes, là aussi, en

droit de nous poser la question. Vouloir ériger le résultat comme absolu et le subordonner par la suite à une série d'obligations, nous mène droit à une vision étroite et restrictive de l'intégration des personnes qui ont de plus grandes difficultés à intégrer le marché du travail. Dans le cadre de la pensée libérale actuelle, le virage idéologique majeur qui s'impose est « ce que l'on peut faire sans l'État » et ce, au détriment des pratiques et des initiatives développées sur le terrain.

J'ai pris cet exemple bien précis, car depuis plus de 10 ans, le Québec expérimente le partenariat en matière de développement de la main-d'œuvre. Je suis persuadée que l'action conjuguée de l'État, des organismes communautaires, des syndicats, du patronat et des établissements d'enseignement a pu faire une différence pour le développement de la main-d'œuvre au Québec. Et tout comme dans d'autres pays où une telle concertation existe, je crois que le Québec a été sur la bonne voie. Malheureusement, pour la décision qui nous préoccupe, nous — je parle ici de la CPMT — n'avons pas été écoutés pour ne pas dire consultés ; les impératifs électoralistes ont pris le dessus sur la réalité (se rappeler la consultation de la CPMT et des CRPMT au printemps dernier).

Certaines conditions doivent être mises en place pour l'exercice de ce partenariat : transparence, consensus. Monsieur Robitaille a parlé de compromis. Je suis d'accord, cependant, j'ajouterais à cette liste une prémisse importante : le respect des orientations des différentes composantes du partenariat.

Mais ces conditions sont-elles toujours au rendez-vous ? Non ! Et les conditions d'exercice changent. Là, aussi, je suis d'accord avec Monsieur Robitaille. Ce qui m'amène à penser que nous devrions mettre sur pied une veille sur le partenariat tout comme on en a mis une sur pied pour l'emploi.

En terminant, il serait malhonnête de ma part de ne pas signaler que le partenariat, en matière de développement de la main-d'œuvre est actuellement fragilisé au Québec (dossier de la loi 90), car les conditions d'exercice du partenariat n'ont pas été respectées et risquent de l'être de moins en moins. J'ose espérer que cela est une question d'individus, comme le soulignait Madame Morin, du Centre Émersion de Baie-Comeau. Mais ne nous faisons pas d'illusions, les décisions sont prises sur la base de l'idéologie (libérer l'entreprise, développer l'utilisateur payeur et un État moins présent).

Cependant, loin de moi de croire que vous êtes menacés. Il n'est aucunement dans les intentions du gouvernement de développer cette expertise que vous détenez au sein de la fonction publique.

Un autre point, je pense qu'il y aurait intérêt à régulariser le financement à la satisfaction des partis pour éviter le traitement inéquitable, souvent même soutenu par le gouvernement.

4.5 Réactions de la salle

Une première question posée renvoie aux orientations d'Emploi-Québec. Est-ce que l'obligation de résultat l'emporte sur l'intégration? À cet effet il semble que le repérage soit un moyen intéressant d'ajuster les services aux différentes clientèles.

Les pouvoirs de la Commission de partenaires du marché du travail fait également l'objet de discussions. Certains aimeraient lui voir attribuer plus de responsabilités afin de laisser plus de place aux initiatives des acteurs du secteur communautaire.

Une participante se questionne sur les suites à donner au colloque. Pour Neamtan, il s'agit d'un moment de recul qui permettra par la suite à chacun des acteurs de poursuivre la réflexion. Un suivi des discussions sera par ailleurs effectué au sein de l'ARUC.

Les possibilités de modifier le coffre à outils d'Emploi-Québec sont abordées. Quelle est sa flexibilité? La réflexion se poursuit à Emploi-Québec.

La discussion sur la sous-traitance versus les possibilités d'innovation continue lors de cette séance.

La révision de la loi 90 suscite également les discussions. Plusieurs déplorent que l'obligation d'investir en formation ne s'appliquera plus aux petites entreprises. Ils déplorent également que se soit simplement sur l'avis du patronat que se soit résolue cette question. Une situation qui est contraire au partenariat. Des moyens d'encourager les petites entreprises à investir en formation sont recherchés. Le RÉSO en présente un exemple en offrant des diagnostics de formation à ces entreprises.

Conclusion

Les organisateurs de ce colloque s'étaient fixé trois objectifs.

Le premier de ces objectifs était de mesurer l'importance des organisations en employabilité et en développement de la main-d'œuvre dans leurs relations avec l'État. De voir quelle importance avait ces organisations dans cette offre de service. Nous avons réussi à démontrer qu'ils ont une importance fondamentale dans l'élaboration des politiques, dans leur mise en œuvre ainsi que dans la participation active, soit à la Commission des partenaires du marché du travail, soit aux conseils régionaux des partenaires. La démonstration fut bien faite.

Le deuxième objectif était d'éclairer les partenaires sur le rôle et la pertinence des organismes spécialisés en employabilité et des organismes en développement de la main-d'œuvre. Nous avons à cet effet constaté que les missions des organisations communautaires et de l'État étaient différentes et spécifiques. Des missions spécifiques mais qui doivent, en contrepartie être reconnues d'un côté comme de l'autre pour en arriver à un partenariat. L'emphase fut portée particulièrement sur les particularités de l'intervention et l'importance de l'innovation. Des points qui ont fait l'unanimité.

Le troisième objectif était une amélioration des relations entre les organisations communautaires et l'État. Il s'agissait d'un objectif ambitieux qu'on ne pouvait régler en si peu de temps. Nous avons par contre jeté les semences d'une réflexion qui risquent fort de porter fruit dans les prochains mois. Nous comprenons maintenant mieux cette question du partenariat, essentiellement parce que nous l'avons fait sortir des organisations dans lesquelles elle est habituellement confinée. Nous voulions faire ressortir les conditions du partenariat. Nous avons par ailleurs remarqué que la définition du partenariat est large, qu'elle a plusieurs dimensions et qu'elle se construit souvent sur des rapports conflictuels. Il faut tenter de construire le partenariat autour d'un objectif commun. Mais naturellement on a des missions différentes, des rigidités organisationnelles, on voudrait plus de souplesse.

L'objectif de l'ARUC-ÉS est de susciter des rencontres entre des chercheurs et des patriciens pour faire des échanges de connaissance. L'ARUC-ÉS vient créer cette relation interactive. Des chantiers traitent de partenariat de manière spécifique: le CAP service aux personnes, le CAP développement durable et le CAP tourisme et les loisirs. Nous tenterons ainsi d'organiser d'autres rencontres sur ce thème.

**ANNEXE 1 – Le long parcours du partenariat en employabilité au
Québec –**

Le long parcours du partenariat en employabilité au Québec –

par : Martin Robitaille (Ph.D. en Sociologie) Université du Québec en Outaouais

Depuis de nombreuses années, le concept de partenariat habite le discours et les pratiques de plusieurs organisations, gouvernementales, syndicales, communautaires et privées. Comme plusieurs intellectuels l'ont fait remarquer, la globalisation a entraîné une reconfiguration des liens, entre le social et l'économique et une modification des rapports sociaux dans, ce que Benoît Lévesque (2002) appelle, une nouvelle régulation d'ensemble, s'inscrivant dans un ménage à trois entre l'État, le marché et la société civile.

Ainsi, nous avons vu s'insérer dans plusieurs politiques gouvernementales cet appel à un partenariat entre le gouvernement, l'entreprise privée, les syndicats et le secteur de l'économie sociale. Dans le secteur de la santé, ce partenariat existe depuis fort longtemps. Cependant, dans les secteurs des services sociaux, des loisirs et de l'emploi, de nouvelles formes de partenariats ont vu le jour, au cours des quinze dernières années, impliquant le milieu communautaire et les entreprises d'économie sociale. Au Québec, ces nombreux exemples nous amènent à considérer le partenariat entre l'État et la société civile comme une étape importante de la mise en place d'un modèle de gestion étatique du social plus solidaire et démocratique (Favreau et Lévesque, 1996; Favreau et al., 2002).

Depuis peu, le discours du gouvernement libéral fait grandement référence, au besoin, de partenariat dans son projet de « ré-ingénierie » de l'État mais cette fois, et cela sans trop de surprises, le secteur privé semble vouloir reprendre le dessus. Il faut croire que malgré les changements de gouvernement et des politiques dans plusieurs secteurs, le partenariat demeure un leitmotiv qui semble accompagner les décideurs québécois pour encore longtemps.

Dans ce texte, notre intérêt portera davantage sur le secteur de l'emploi et cela essentiellement parce que nous considérons que, dans ce secteur, la question du partenariat a su évoluer, non sans problèmes, au travers de multiples changements structurels et organisationnels mais aussi en fonction de changements profonds dans les politiques étatiques et les programmes d'emploi au Québec.

L'objectif principal de ce texte sera donc de démontrer comment ces changements ont contribué à modifier la dynamique de partenariat et les conditions d'exercice du partenariat

entre l'État et les organismes d'employabilité et d'insertion au Québec. Nous croyons que l'évolution du partenariat dans ce domaine connaît une période de forte perturbation parce qu'il est actuellement confronté à deux logiques qui parviennent difficilement à cohabiter. En effet, force est de constater qu'il semble y avoir

dans le partenariat actuel une exacerbation de la tension entre deux logiques : une logique technocratique et instrumentale soutenue par l'État québécois et une logique de solidarité appuyée par les organismes communautaires qui offrent des services en emploi pour le compte d'Emploi-Québec. En simplifiant un peu, nous pourrions dire qu'il existe une tension entre, le désir de l'État de mieux contrôler les services d'emploi et ses dépenses et celui des organismes communautaires du secteur de l'emploi, de garder le contrôle sur les décisions qui touchent directement les usagers de leurs services et de préserver la mission fondamentale de leurs organisations.

Quelques mots sur le partenariat

Auparavant, quelques précisions s'imposent concernant la question du partenariat. D'abord, le partenariat n'a pas toujours le même sens, ni les mêmes objectifs pour les groupes en présence. En effet, tous ne sont pas d'accord avec Benoît Lévesque pour considérer le partenariat comme une nouvelle régulation sociale; un nouveau modèle de gestion de l'État plus démocratique et solidaire.

Pour certains, le partenariat est surtout poudre aux yeux qui tend à occulter une stratégie de sortie de crise du gouvernement et qui vise à assujettir les organismes communautaires à une gestion néolibérale de l'État (Hamel 1993).

D'autres croient plutôt – et je suis de ceux-là – que rien n'est simple et que le partenariat représente plutôt un espace où existe une forme de coopération conflictuelle et où le partenariat est à renégocier constamment (Favreau et Hurtubise 1993). Le partenariat repose donc moins sur le consensus mais plutôt sur le compromis entre les organisations qui le désirent. Cependant, ce compromis doit se faire à partir d'une reconnaissance mutuelle des organisations concernées et d'objectifs communs, ce qui représente en soi tout un défi, comme nous le verrons plus loin.

Par contre, tout compromis repose sur des identités propres aux organismes ce qui sous-entend des valeurs différentes et des intérêts parfois divergents. C'est pourquoi le

partenariat comporte des risques au niveau de l'autonomie et de la capacité de préserver la mission des organisations. D'ailleurs, c'est souvent dans cet espace, marqué d'une grande sensibilité, que les tensions les plus importantes se font sentir entre les partenaires.

Cependant, ces risques peuvent être grandement minimisés par une formalisation des conditions du partenariat et parfois par son institutionnalisation. À ce titre, la précision des valeurs, des principes et des orientations de même qu'une meilleure définition des modalités d'application du partenariat demeurent la clé du succès.

En somme, pour reprendre les propos de Bourque (2003), le partenariat devient une relation d'échange structurée qui peut prendre plusieurs formes (polymorphe) et sens (polysémique) entre deux ou plusieurs parties impliquées dans une démarche convenue visant la planification et la réalisation d'activités ou de services.

Enfin, précisons que le partenariat n'est pas stable et statique, il vit d'évènements et de tensions qui le font évoluer dans le temps et dans l'espace. D'ailleurs, c'est bien ce que nous constatons dans le domaine du partenariat en emploi au Québec.

Changements marquant l'évolution du partenariat en emploi au Québec (1993-2003)

Au cours des dix dernières années, plusieurs événements sont venus changer la donne dans le domaine de l'emploi au Québec. Nous retiendrons quatre changements assez marquants touchant les politiques et les structures et nous verrons comment ils ont contribué à définir les formes du partenariat et à en changer les conditions d'exercice pour les organisations communautaires en employabilité.

Rapportons-nous en 1993 où coexistaient, dans ce champ d'activité, le fédéral avec l'assurance-chômage et ses mesures d'employabilité, (DRHC) et le Québec avec la sécurité du revenu, les bureaux de Travail Québec et les plus discrètes Commissions de formation professionnelle (CFP).

Déjà à cette époque, existaient des partenariats entre les instances gouvernementales et les organismes communautaires. Un partenariat qui se limitait souvent à l'offre de services en insertion et en employabilité, mais qui laissait une marge de manœuvre et une autonomie aux organisations dans la manière de faire. Cela était particulièrement vrai dans les relations entretenues avec DRHC. L'État québécois était alors à ses premières armes dans l'établissement de mesures actives d'emploi et l'insertion était au centre de ses

préoccupations. Les organismes communautaires avaient déjà occupé une partie du terrain dans ce domaine et développé leur expertise avec l'aide financière du fédéral.

Entre-temps, les revendications du Québec en ce qui concerne le rapatriement des pouvoirs en matière de main-d'œuvre étaient bien connues mais nécessitaient que le Québec se munisse d'une politique d'emploi et d'une structure capable de répondre rapidement aux transferts de fonds du Fédéral.

Une politique de l'emploi plus structurée

Le premier changement majeur demeure la création de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM). Cet organisme était prévu, à l'origine, pour recevoir les ressources du fédéral et représentait le premier jalon marquant la prise en charge par le Québec des pouvoirs en matière de mesures actives d'emploi.

La SQDM montre un changement important, ne serait-ce que par sa forme organisationnelle qui se démarque de la structure ministérielle traditionnellement associée à l'emploi au Québec et même au Canada. Mais c'est avant tout sa gestion qui lui confère un statut particulier puisqu'il s'agit d'organisation autonome avec un conseil d'administration dont la composition est plus représentative du milieu (syndicats, patronat, enseignement, milieu coopératif, etc.) Il s'agit en soi d'une première mouture partenariale en emploi et une première place faite à la société civile (en partie du moins) dans l'application de la politique de l'emploi du Québec. Cette restructuration a permis, en quelque sorte, d'ouvrir la politique québécoise d'emploi à des influences extérieures.

Comme l'a bien montré St-Martin (2001), cette restructuration n'a pas permis de casser la logique « assurancielle » de responsabilité fédérale et une logique « assistantielle » de compétence provinciale de la politique d'emploi. Cette politique québécoise d'emploi, axée sur le développement économique, qui visait, dès le milieu des années 1980, à concilier le soutien du revenu des personnes à l'aide sociale à la nécessité d'intégration en emploi, des personnes aptes au travail, par l'amélioration des compétences de la population active.

Outre le lot d'instabilité que cette restructuration des services a comporté, l'impact sur les organismes d'employabilité peut se résumer à deux choses. D'une part, même si le milieu communautaire n'a pas eu la reconnaissance qui lui revenait au sein du Conseil d'administration de la SQDM, ce nouveau mode de gestion de la politique d'emploi a permis d'espérer une plus grande influence, quoique trop souvent indirecte, sur le

développement des services d'emploi au Québec. En ce sens, c'est en 1994 que le Secrétariat à la concertation dénonça vivement le dédale administratif dans lequel se trouvait les mesures d'emploi au Québec (112 programmes dans plus de 10 ministères différents) et qui préconisa la mise en place d'une politique active du marché du travail qui regrouperait toutes ces mesures en cinq axes. D'autre part, c'est probablement en région que le changement fût le plus marqué puisque par rapport aux structures décentralisées des CFP, ce nouveau modèle représentait un certain recul quant à l'influence possible de la société civile.

Plus qu'un changement de structure, la création de la SQDM ouvre donc la voie à une plus grande concertation et un possible partenariat dans le domaine de l'emploi entre l'État et tous les acteurs de la société civile.

L'entente Canada-Québec relative au marché du travail

L'entente Canada-Québec relative au marché du travail de décembre 1997 est considérée comme un changement majeur dans la façon de gérer les mesures actives d'emploi au Québec tout comme au Canada.¹² Elle était un jalon fondamental dans la modification des rapports entre l'État et les organisations communautaires et cela pour plusieurs raisons.

D'abord, cette entente amène la création d'Emploi-Québec, une unité autonome de services, ce qui lui confère une certaine autonomie administrative mais qui s'insère dans une structure ministérielle et qui est donc plus centralisée politiquement que ne l'était la SQDM.¹³ Cette entente oblige, en quelque sorte, une réforme de la sécurité du revenu et par le fait même, la création du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.¹⁴ Cette réforme ouvre donc la porte à une vision plus sociale de la politique de l'emploi au Québec (St-Martin, 2001). L'emploi au Québec devient, par le fait même, l'instrument privilégié de la lutte à la pauvreté.

Du point de vue de l'organisation des services d'emploi, il faut mentionner que la mise en place d'Emploi-Québec a impliqué la fusion de trois organismes et leurs employés. Développement ressources humaines Canada et ses 1 084 employés du Québec, les 1 500

¹² Cette entente a donné lieu depuis à la signature d'accords similaires dans les autres provinces canadiennes à l'exception de l'Ontario.

¹³ Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail (Loi 150), 1997.

¹⁴ Ce ministère a depuis changé de nom à quelques reprises et est maintenant appelé : ministère de l'Emploi de la Solidarité sociale et de la Famille (MESSF).

employés de la Sécurité du revenu du Québec, associés aux mesures actives d'emploi, et les 900 employés de la SQDM. Il s'agit donc de la création d'un nouvel organisme regroupant plus de 3 500 employés provenant de trois cultures organisationnelles différentes.

Certes, ce changement structurel important a provoqué non seulement une réorganisation complète des services publics d'emploi, mais aussi une redéfinition de l'ensemble des programmes qui relevaient alors des deux niveaux de gouvernement. Exercice imposant, puisqu'il s'agissait de faire passer l'offre de service de 112 programmes, orientés surtout sur les clientèles et leurs caractéristiques, à trois grandes mesures axées sur les problématiques de main-d'œuvre en liens avec les cinq axes de la politique active du marché du travail (PAMT), soit la préparation en emploi, l'insertion en emploi, le maintien en emploi, la création d'emplois et la stabilisation de l'emploi.

Cependant, cette volonté de souplesse dans les programmes et de latitude à l'égard de leur gestion a vite cédé la place à un contrôle administratif serré, de la part du Conseil du trésor, suite au dérapage financier de l'organisme en 1999. Cette crise financière est considérée par plusieurs personnes rencontrées comme l'événement qui est à l'origine d'une réorientation plus normative de la gestion de l'organisation et de ses programmes dans les années qui suivirent.

L'amalgame de trois organisations et de leurs personnels a aussi comporté une réorganisation interne d'envergure provoquant un changement de culture organisationnelle non sans conséquences sur les services offerts et sur les organismes financés antérieurement par les deux paliers de gouvernement. Au départ et en simplifiant disons que la culture organisationnelle de DRHC reposait sur une politique de recours à des organisations privées et communautaires dans son offre de services pour des mesures actives d'employabilité et laissait une grande autonomie à son personnel dans la gestion des projets financés par ce ministère. Les employés du gouvernement fédéral, transférés lors de la création d'Emploi-Québec, provenaient de cette culture.

D'autre part, dans le cas de la SQDM, il faut rappeler que les employés provenaient, pour beaucoup d'entre eux, des anciennes Commissions de formation professionnelle (CFP) qui étaient des structures très décentralisées en région et entièrement autonomes face à l'État québécois. De ce fait, les employés étaient issus d'une culture organisationnelle reposant sur une structure assez souple bénéficiaient à leur tour d'une autonomie plus grande dans la

planification et la gestion des programmes d'employabilité. Même si la SQDM était en soi un organisme plus centralisé que les CFP, il n'en demeure pas moins qu'elle avait une relative autonomie face à l'État, puisque qu'elle ne relevait pas d'un ministère mais directement du Conseil du trésor québécois. Encore une fois, les 900 employés qui sont passés de la SQDM à Emploi-Québec étaient empreints de cette autonomie au travail et de flexibilité dans l'application des normes.

Enfin, en ce qui concerne la Sécurité du revenu, il s'agit d'un organisme reconnu pour la centralisation de sa gestion, le normatif de ses programmes et sa plus grande bureaucratie. Dans ce cas-ci, le recours à des organismes externes était une pratique moins courante et soumise à des normes assez rigides. La culture organisationnelle y était passablement hiérarchisée et l'autonomie au travail était peu développée, sinon valorisée.

En bout de ligne et après six ans d'existence, il nous apparaît clairement, selon les données recueillies auprès d'employés et de gestionnaires de l'organisation, que c'est la culture organisationnelle relevant de la Sécurité du revenu et appelant une gestion plus normative et bureaucratique qui s'est graduellement imposée pour devenir dominante au sein d'Emploi-Québec.

Enfin, cette entente a aussi jeté les bases du cadre d'imputabilité qui aura pour effet, non seulement de déterminer les relations avec le fédéral mais aussi d'orienter la gestion interne de l'organisme (obligation de planification et mise en place d'indicateurs de résultats) et les relations avec les organismes externes. Nous y reviendrons plus loin.

Ce changement majeur de structure et d'offre de services a eu des impacts importants sur les organismes d'employabilité. Comme le mentionnait St-Martin (2001) la réorganisation des services publics d'emploi aura eu l'avantage de permettre une reconnaissance accrue des groupes communautaires en employabilité. Cette reconnaissance a permis à ces derniers de prendre place au sein de la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) et les conseils régionaux des partenaires du marché du travail (CRPMT) et de pouvoir ainsi influencer les orientations et prendre place officiellement, à titre de « ressources externes », dans l'offre de services d'Emploi-Québec.

Par contre, la situation de mono-financement dans laquelle ont été placés les organismes en employabilité au Québec, a eu un double impact. D'une part, ils sont devenus entièrement tributaires des politiques étatiques en matière d'emploi et des variations du financement qui

s'en suivent. D'autre part, l'effet direct a été d'augmenter la concurrence entre les organismes pour obtenir du financement et d'exercer une pression afin d'obtenir une plus grande protection au niveau de l'espace d'intervention des organismes en créant des « chasses gardées ».

Les services ayant été modifiés, la renégociation des ententes de services, avec de nouveaux paramètres d'offres de services (plus de normes et un plus grand contrôle de la gestion interne des organisations), a nécessité une mobilisation importante des organismes et provoqué une certaine période d'instabilité, du moins dans les premières années, au niveau de la place que ces organismes ont dans l'offre de services d'Emploi-Québec.

Le « recentrage » de la politique d'emploi au Québec.

Si l'on regarde les intentions premières de l'énoncé de la Politique active du marché du travail (1994), elles visaient alors une intégration globale à l'emploi sur la base des besoins des personnes (sans emploi et en emploi), des entreprises, et en respectant les grands objectifs de l'entente Canada-Québec sur la main-d'œuvre. Force est de constater que les orientations actuelles en matière d'intégration en emploi limitent la portée des interventions auprès des clientèles. Dans les faits, les problèmes administratifs et budgétaires, vécus en 1999, de même que les impératifs financiers actuels ont grandement contribué au « recentrage » de la mission d'Emploi-Québec. Les nouvelles orientations issues de ce changement dans la mission ont amené l'organisme à favoriser les mesures d'insertion rapide et à court terme au marché du travail plutôt que des mesures plus longues comme le retour aux études.

L'insertion rapide au marché du travail devient donc une tendance lourde du système, ce qui n'était pas le cas lors de la création d'Emploi-Québec. Ce recentrage, amorcé en 1999, vient d'être confirmé à nouveau par le gouvernement libéral actuel ce qui soulève toujours un questionnement important sur la réelle place que prend l'intégration sociale au sein d'Emploi-Québec.

Cette question est d'autant plus délicate que dans une perspective de pénurie appréhendée de main-d'œuvre qualifiée dans plusieurs secteurs d'activité (Grenier, 2003), il devient difficile de réinsérer rapidement une clientèle qui est exclue du marché du travail depuis longtemps sans reproduire le phénomène de « cercle vicieux » où la personne passe constamment de l'emploi à l'assurance-emploi à l'assistance-emploi aux mesures de courte

durée et ainsi de suite; cela sans pour autant acquérir de qualifications et de compétences reconnues.

Ce changement dans l'application de la politique d'emploi au Québec a eu un impact majeur sur les pratiques des organismes car, au-delà des problèmes financiers que cette nouvelle orientation a pu engendrer aux organismes en employabilité, c'est la mission et la philosophie de travail qui sont touchées. En effet, en misant sur les mesures de courte durée, le gouvernement détermine a priori le besoin des clientèles alors que les organismes communautaires ont toujours œuvré sur la base première des besoins réels des personnes qu'ils desservent en s'assurant d'un cheminement qualifiant.

La culture de gestion par résultats

Le quatrième changement que nous désirons mettre en relief concerne la culture de gestion par résultats qui est directement liée à la modernisation de l'administration publique québécoise en vigueur depuis 2000.¹⁵ Il s'agit d'une culture de gestion qui vise les résultats plutôt qu'une gestion axée sur les moyens et les procédures formelles de l'organisation. L'objectif de ce type de gestion est de recentrer l'action sur les enjeux pour les citoyens, donc sur les résultats qui témoignent davantage des services qu'ils retiennent. Dans cette culture de gestion, l'accent doit être mis sur le suivi et l'évaluation des pratiques. L'objectif est, en théorie du moins, de centrer les efforts sur les résultats externes à l'organisation et non seulement sur les résultats internes.

Emploi-Québec a emboîté le pas avec cette approche un peu par la force des choses, car déjà dans l'entente avec le gouvernement fédéral, le Québec était astreint à un cadre d'imputabilité qui l'obligeait à planifier de ses activités, mesurer ses résultats¹⁶ et évaluer ses interventions (conformité, efficacité et efficience). Certes, il faut croire que la formule a été prisée par le gouvernement, car en 2001, Emploi-Québec avait mis en place pas moins de 21 indicateurs de performance et cibles de résultats pour mesurer la performance et bien sûr, les effets pour les clients dans son plan annuel.

La définition des indicateurs est importante en ce qu'elle donne le sens de la mesure (Bibeau, 2002). À l'heure actuelle, Emploi-Québec s'attarde davantage à quantifier son

¹⁵ Année de l'adoption de la loi sur l'administration publique québécoise faisant passer les organismes gouvernementaux des unités autonomes de services au statut d'agences gouvernementales.

¹⁶ Cette mesure se fait sur la base du nombre de participants à des mesures actives d'emploi, de l'obtention d'un emploi de ces derniers et aux économies générés au compte d'assurance-emploi.

intervention plutôt que de la qualifier, ce qui peut entraîner deux effets pervers. D'une part, ce désir de quantifier pousse le système à une valorisation de la quantité au détriment de la qualité des interventions. En l'occurrence, cette tendance s'observe dans la valorisation de la réinsertion rapide des clientèles sur le marché du travail. D'autre part, trop souvent l'efficacité est valorisée au détriment de l'efficience. Le résultat est alors une plus grande attention portée par le système sur la standardisation des pratiques et du financement.

Encore une fois, l'impact de ce changement de gestion sur la relation partenariale entre les organisations en employabilité et Emploi-Québec a été important. Étant donné que des sommes importantes (près de 30 % du budget des programmes d'Emploi-Québec) sont versées annuellement aux ressources externes, la tendance de l'organisme est de refiler, à ces derniers, une partie de l'imputabilité et des cibles de résultats dans les ententes de services qui lient les organismes en employabilité à Emploi-Québec. Cependant, il faut admettre que ces indicateurs et ces cibles de résultats sont extérieures aux organismes en employabilité qui ont des ententes avec Emploi-Québec et ne correspondent pas nécessairement aux pratiques, à la culture organisationnelle et à leur mission fondamentale. Cette manière de faire vient augmenter singulièrement la tension entre les deux rationalités énoncées plus haut. Une rationalité technocratique ou instrumentale où le besoin de quantifier est plus important que celui de qualifier et une rationalité de solidarité, où la qualité de l'intervention auprès des clients est davantage déterminante. Comme le disait Jean-René Bibeau (2002), « la quantification est un besoin institutionnel (...) vouloir apprécier les changements sur un plan quantitatif uniquement c'est nier le fond intime de la réalité humaine... ».

C'est pourquoi, ces changements dans la gestion des ententes sont vécus, par les organismes en employabilité, comme une perte d'autonomie qui s'apparente à la mise en place d'un contrôle, dans le temps et dans l'espace, des gestes administratifs et de leurs activités opérationnelles. Plus encore, pour plusieurs organisations communautaires en emploi, l'enjeu demeure la sauvegarde de leur identité.

Conclusion

Comme nous avons pu le constater, la relation de partenariat, dans le domaine de l'emploi au Québec, a été soumise à beaucoup de bouleversements, tant structurels, administratifs que financiers et il apparaît étonnant aux yeux de plusieurs intervenants qu'elles tiennent encore le coup. Il faut dire que la situation de mono-financement des organismes et le besoin d'expertise de l'État en la matière semblent être des facteurs assez forts pour maintenir ce lien entre partenaires.

N'en reste pas moins que l'enjeu pour les organismes en employabilité demeure leur capacité à faire valoir le sens de leurs actions et la force de leur expertise. Pour ce faire, il sera important d'occuper le terrain de l'évaluation des services offerts tout en développant des outils d'évaluation qui répondent aux spécificités de leurs interventions. De fait, il y a le nombre mais aussi la qualité des interventions qui compte. La démonstration repose donc davantage sur le comment et le pourquoi d'une intervention et non seulement sur son résultat.

La mise en place de ces pratiques d'évaluation nécessitera, de la part des organismes en employabilité, un travail d'envergure afin de développer des outils qui répondent à leurs besoins spécifiques. Il va de soi que l'évaluation devra aussi être partie intégrante des pratiques des organismes en employabilité et financée comme telle par Emploi-Québec. Pour nous, il s'agit d'une condition essentielle pour effectuer le passage d'un « partenariat de service » à un « partenariat de réciprocité » avec l'État québécois. Un partenariat qui reposerait sur une expertise mutuelle, une concertation sur les aspects administratifs et des mesures et programmes, une très forte dynamique inter-organisationnelle et surtout, sur le respect de la mission et des cultures organisationnelles.

Bibliographie

Bibeau, J.R. (2002) « La gestion par résultats, ça se joue sur le terrain de jeu des populations là où le mot « utilité » prend son sens magique », Présentation au 11^e colloque de la Société québécoise d'évaluation de programme, octobre 2002.

Bourque, D. (2003) *Essai de typologie du partenariat dans le secteur de la santé et des services sociaux au Québec*, Cahiers du Centre d'études et de recherche en intervention sociale (CÉRIS), Université du Québec en Outaouais.

Favreau, L. et B. Lévesque (1996) *Développement économique communautaire, économie sociale et intervention*. Collection Pratiques et politiques sociales, PUQ, Sainte-Foy.

Grenier, A. (2003) « Vieillesse, changement démographique et marché du travail », Présentation au colloque : Vieillesse de la main-d'œuvre et défis pour l'Outaouais, UQO. <http://www.uqo.ca/blum/colloque/documents/ConferenceAndreGrenier.pdf>

Favreau, L. et Hurtubise, Y. (1993) CLSC et communautés locales. *La contribution de l'organisation communautaire*, Sainte-Foy, PUQ.

Favreau, L., Robitaille, M., Tremblay, D. (2002) « Le développement régional fait-il partie du modèle québécois de développement ? » in *Quel avenir pour les régions au Québec ?*, Chaire de recherche en développement des collectivités, Université du Québec en Outaouais (UQO), septembre 2002.

Hamel P. (1993) « Contrôle ou changement social à l'heure du partenariat », *Sociologie et sociétés*, vol XXV, no 1, p. 173-188.

Lévesque, B. (2002) « Le développement régional et local, avant et après la mondialisation » in *Quel avenir pour les régions au Québec ?*, Chaire de recherche en développement des collectivités, Université du Québec en Outaouais (UQO), septembre 2002.

ANNEXE 2 - Ensemble pour une qualité de service

Ensemble pour une qualité de service

Protocole d'entente

Emploi-Québec / Ressources externes
Estrie

LA TABLE DES MATIÈRES

Préambule	3
Les liens entre Emploi-Québec et les ressources externes	
✓ La complémentarité	4
✓ Le partenariat de service	5
✓ L'autonomie	6
Les valeurs à privilégier	
✓ Relativement à la prestation de service	7
✓ Relativement aux relations entre les organisations	8
Les valeurs à partager aux différentes étapes du cycle de gestion	9
Conclusion	14
Bibliographie	15
Cycle de gestion des subventions, ententes et contrats de service	16
dans le cadre des mesures actives d'Emploi-Québec	

PRÉAMBULE

Il y a quelques mois, le Forum Emploi-Québec/Ressources externes, région Estrie, décidait d'entreprendre une démarche visant à définir les standards de qualité qui guideraient ses pratiques.

Un tel exercice est certainement exigeant puisqu'il implique que les parties concernées s'entendent sur des valeurs fondamentales. Ces valeurs s'inscrivent, non seulement dans la prestation de services mais aussi dans les interactions nombreuses entre Emploi-Québec et les organismes d'emploi à chacune des étapes du cycle de gestion soient la planification, le développement de la demande et de l'offre de service, l'analyse, l'évaluation, la recommandation, la négociation, l'approbation.

Aborder la question sous l'angle du cycle de gestion complet nous semblait porteur d'une vision bien incarnée dans notre action quotidienne.

Le projet de protocole a donc été élaboré à partir des trois dimensions suivantes :

- les liens qui existent entre Emploi-Québec et les ressources externes;
- les valeurs à privilégier;
- les valeurs à partager aux différentes étapes du cycle de gestion des ententes.
-

LES LIENS ENTRE EMPLOI-QUÉBEC ET LES RESSOURCES EXTERNES

Avant d'aborder la question des standards de qualité, il apparaît important de rappeler les liens qui régissent les rapports entre Emploi-Québec et les ressources externes.

LA COMPLÉMENTARITÉ

Rappelons d'abord que la preuve de l'utilité des ressources externes n'est plus à faire auprès des décideurs gouvernementaux et des responsables d'Emploi-Québec. Dans l'énoncé d'orientation déposé en mars 1999 par la ministre d'État au travail et à l'Emploi, on reconnaissait de façon officielle la valeur du travail effectué dans les organisations. Cette reconnaissance a été réaffirmée dans le cadre de la reddition de compte par les ressources externes déposé en février 2001.

Le recours aux ressources externes constitue pour Emploi-Québec un élément fondamental du déploiement de sa prestation de service. Il doit se faire en complémentarité avec ses interventions afin d'offrir le bon service à la bonne personne et d'obtenir les meilleurs résultats possibles en regard des engagements pris dans son plan d'action annuel.

Les services rendus par les ressources externes oeuvrant dans le domaine de l'employabilité sont considérés complémentaires lorsqu'ils :

- constituent des approches particulières développées pour venir en aide à des clientèles spécifiques et fortement défavorisées sur le plan de l'emploi;
- sont dispensés selon un mode d'intervention qui leur est propre et qui est différent de celui d'Emploi-Québec;
- s'inscrivent dans le cadre de la planification régionale.

Le recours par Emploi-Québec aux ressources externes dans ce cadre de la complémentarité ne confère pas à Emploi-Québec une position hiérarchique

de supérieur à subalterne et ne relève pas les ressources externes de l'obligation de rendre compte de leurs résultats. La complémentarité suppose au contraire que les deux parties mettent en place les meilleures

conditions possibles pour permettre à l'une et à l'autre d'atteindre les cibles et les objectifs dont elles sont responsables. La complémentarité des interventions des deux parties repose sur une compréhension de leurs rôles et responsabilités respectives.

C'est donc dans une perspective de complémentarité que doivent se tisser les liens entre Emploi-Québec et les ressources externes. On qualifie même cette complémentarité de pivot de l'utilisation des ressources externes, un moyen d'éviter les dédoublements, une façon de compléter, d'étendre ou d'enrichir les services directement fournis par les Centres locaux d'emploi (CLE) ou encore de remédier à certaines situations spéciales, dans une perspective de réponse adaptée aux problématiques locales.

LE PARTENARIAT DE SERVICE

Au-delà de la complémentarité, les parties impliquées doivent également développer des liens de partenariat de service. L'énoncé d'orientation consacre sans équivoque le statut des ressources externes comme partenaires essentiels :

- la philosophie à la base de la réorganisation des services publics d'emploi met en lumière la collaboration étroite qui doit prévaloir entre Emploi-Québec et les ressources externes enracinées dans les collectivités et agissant en matière de développement de la main-d'œuvre;
- l'apport de telles ressources, le rôle qu'elles jouent sur le plan de la concertation dans leurs milieux, ainsi que leur niveau d'engagement débordent les fonctions généralement attribuées aux fournisseurs de services. Emploi-Québec poursuivra donc - dans une perspective d'amélioration du fonctionnement du marché du travail, de lutte au chômage et à l'exclusion - dans cette voie de partenariat de service et encouragera la contribution de telles ressources externes du milieu.

Cette vision présuppose évidemment des pratiques qui sont conformes à celles qui prévalent habituellement dans un rapport de partenariat de service. Ce dernier consiste à faire réaliser par un autre et pour son compte une activité ou un service que l'on a définis dans le cadre d'une relation d'affaires. Il faudra donc que toutes les parties concernées tiennent compte de cette dimension dans leurs pratiques quotidiennes et dans leurs processus décisionnels.

L'AUTONOMIE

Généralement à titre d'organismes communautaires spécialisés en développement de l'employabilité, les ressources externes adhèrent à la philosophie du mouvement communautaire cherchant à préserver son autonomie et son pouvoir d'initiative par rapport à ses différents bailleurs de fonds et par rapport à l'État. Le mouvement communautaire s'appuie également sur des fondements tels l'enracinement dans une collectivité et la vie associative et démocratique, par lesquelles l'autonomie prend tout son sens.

Dans la politique québécoise de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire, la notion d'autonomie est explicitée de la façon suivante :

- ✓ Le concept d'autonomie est associé à la distance critique qui doit exister entre le mouvement communautaire et l'État, afin que s'instaure une relation véritablement dynamique où le communautaire protège son identité et conserve une marge de manœuvre dans les relations qu'il entretient avec les pouvoirs publics. (L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec, Politique gouvernementale, Québec, septembre 2001, page 17)
- ✓ Pour les ressources externes, le respect de leur autonomie s'appuie sur le fait qu'elles déterminent leur mission, leurs orientations, leurs types d'intervention et leurs modes de gestion.

Réaliser à plusieurs une tâche aussi vaste que celle de l'intégration ou la réintégration professionnelle des nombreux demandeurs d'emploi n'est pas simple en soi. Chaque organisation impliquée dans le processus possède sa mission, sa culture, ses contraintes et ses limites, pour ne nommer que celles-ci. De plus les nombreux interlocuteurs impliqués doivent composer avec la dynamique du marché du travail qui comporte également son lot de difficultés.

On comprendra aisément que la gestion au quotidien de toutes ces structures organisationnelles représente un défi de taille si l'on veut respecter tous les principes qui régissent les rapports entre Emploi-Québec et les ressources externes.

Voilà pourquoi nous avons jugé important d'établir conjointement les paramètres qui doivent servir d'ancrages dans nos réflexions et dans nos décisions respectives, de façon à nous assurer que les dispositifs et les pratiques mis en place respectent les valeurs que nous partageons tous ensemble.

LES VALEURS À PRIVILÉGIER

La mission d'Emploi-Québec est de contribuer à améliorer le fonctionnement du marché du travail, à établir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre sur ce marché, à réduire le chômage, l'exclusion sociale et professionnelle, les pertes d'emplois, l'instabilité de l'emploi, les obstacles à la création d'emplois et les coûts économiques et sociaux qui y sont associés. Pour ce faire, il lui faut mettre en œuvre et gérer des mesures et des services. Responsable de la prestation des services publics d'emploi, Emploi-Québec fait appel à des intervenants externes pour compléter ses activités et disposer ainsi d'une gamme étendue et diversifiée de moyens à offrir à la population.

L'approche d'intervention mise de l'avant s'appuie sur des valeurs pouvant être regroupées sous deux axes :

- relativement à la prestation de services;
- relativement aux relations entre les organisations.

Relativement à la prestation de services, 3 valeurs sont privilégiées :

UNE APPROCHE-CLIENT PERSONNALISÉE

La prestation de services repose sur une approche-client personnalisée. L'aide apportée est individualisée tout en tenant compte des priorités retenues régionalement.

UN SERVICE DE QUALITÉ

Le personnel dispense des services de qualité à la population. Cet engagement se traduit ainsi :

- la clientèle est desservie avec respect, courtoisie et diligence;
- l'heure des rendez-vous est respectée ; sinon la clientèle est informée du délai d'attente;
- une information complète et précise est fournie aux clients concernant les services disponibles;
- un langage clair est utilisé dans les communications verbales et écrites;
- la clientèle est informée des motifs des décisions la concernant et au besoin, des solutions de rechange sont proposées;
- la confidentialité des renseignements personnels est protégée;

- les demandes sont traitées rapidement et, s'il y a des délais, les clients en sont informés ;
- l'intervention est pertinente et conforme aux règles d'éthique reconnues.

DES SERVICES ACCESSIBLES ET ÉQUITABLES

Emploi-Québec et les ressources externes dispensent des services avec impartialité et justice.

Relativement aux relations entre les organisations, 5 valeurs sont privilégiées :

UNE RECONNAISSANCE ET UNE CONFIANCE MUTUELLE

Les rapports entretenus entre Emploi-Québec et les ressources externes reposent sur la reconnaissance mutuelle des expertises, du travail effectué, des résultats atteints. Ce faisant, le recours aux ressources externes s'inscrit dans une perspective de valeur ajoutée et de complémentarité des interventions des CLE.

L'INTÉGRITÉ

Bénéficiant de fonds publics, Emploi-Québec et les ressources externes font preuve d'une saine gestion. Les deux entités adhèrent aux principes de reddition de compte et au respect des engagements pris. Elles favorisent la responsabilité et l'optimisation des ressources.

LE RESPECT DE L'AUTONOMIE DE GESTION

Les ressources externes sont composées d'entités très variées dont l'autonomie de gestion est respectée par Emploi-Québec. Cependant, le respect de l'autonomie de gestion s'inscrit dans le cadre de reddition de comptes et signifie que les suivis de gestion ou les évaluations sont principalement axés sur les résultats.

L'OUVERTURE À L'INNOVATION

Emploi-Québec et les ressources externes souhaitent être des agents de changement en étant attentifs aux nouvelles réalités du marché du travail, en se remettant en question, en renouvelant leurs façons de faire.

LA TRANSPARENCE

Dans les rapports entre Emploi-Québec et les ressources externes, toute l'information pertinente est fournie pour que chaque partie puisse comprendre les enjeux et les

problématiques actuels et à venir.

VALEURS À PARTAGER AUX DIFFÉRENTES ÉTAPES DU CYCLE DE GESTION

Dans le cadre des ententes et des contrats de service avec les ressources externes, le cycle de gestion d'Emploi-Québec comprend les étapes suivantes :

- A) La planification
- B) Le développement de la demande de service par Emploi-Québec et de l'offre de service par la ressource externe
- C) L'analyse, l'évaluation et la recommandation
- D) L'approbation, la négociation
- E) La rédaction du document contractuel et la signature
- F) Le suivi
- G) L'évaluation finale et la clôture

Comment les valeurs traitées précédemment peuvent-elles s'y inscrire? Ont-elles une place?

A) LA PLANIFICATION

Activités	Valeurs partagées
<ul style="list-style-type: none"> • À partir des conclusions des rapports fournis par les ressources externes, des réalités du marché du travail et des problématiques retenues (PAR), réaliser une réflexion partagée sur les besoins des clientèles en lien avec les services à offrir. • Faire connaître les orientations d'Emploi-Québec, les enjeux spécifiques et généraux ainsi que les impacts dans les organisations. • Identifier clairement les balises, les paramètres généraux et budgétaires et les prendre en compte dans l'établissement de la nouvelle demande de service. • Se donner les conditions (délai raisonnable, outils de mesure, d'évaluation ou de réflexion, etc.) nécessaires pour effectuer une démarche efficace et rentable. 	<p>Une reconnaissance et une confiance mutuelle.</p> <p>L'ouverture à l'innovation.</p> <p>La transparence.</p>

B) LE DÉVELOPPEMENT DE LA DEMANDE DE SERVICE PAR EMPLOI-QUÉBEC ET DE L'OFFRE DE SERVICE PAR LA RESSOURCE EXTERNE

Activités	Valeurs partagées
<ul style="list-style-type: none"> • Identifier clairement les objectifs visés, les moyens retenus et les résultats à atteindre. • Concevoir des activités, des mesures adaptées aux problématiques identifiées dans le respect des créneaux d'intervention reconnus. • Respecter les paramètres et les balises 	<p>Une approche-client personnalisée.</p> <p>Un service de qualité.</p> <p>Des services accessibles et équitables.</p> <p>Une reconnaissance et une confiance mutuelle.</p> <p>L'ouverture à l'innovation.</p>

avancés lors de l'étape de planification.	La transparence.
<ul style="list-style-type: none"> Rentabiliser au maximum les ressources humaines, matérielles et financières impliquées. 	

C) L'ANALYSE, L'ÉVALUATION ET LA RECOMMANDATION

Activités	Valeurs partagées
<ul style="list-style-type: none"> Étudier les offres de service en tenant compte des balises, des paramètres, des problématiques prioritaires et des budgets disponibles. Faire preuve d'objectivité dans l'étude des différentes offres de service. Évaluer la pertinence des propositions déposées. S'assurer que les services et les activités soient complémentaires à ceux des CLE. 	<p>Une approche-client personnalisée.</p> <p>Des services accessibles et équitables.</p>

D) L'APPROBATION, LA NÉGOCIATION

Activités	Valeurs partagées
<ul style="list-style-type: none"> Se positionner clairement en fonction des paramètres préalablement retenus. Assurer une saine gestion des fonds publics en négociant des ententes qui incluent des activités et services efficaces, efficaces et complémentaires à ceux des CLE. Établir des coûts qui tiennent compte des réalités locales, des types d'intervention visés et des marges de manœuvre nécessaires à la gestion des organisations. 	<p>Une approche-client personnalisée.</p> <p>Des services accessibles et équitables.</p> <p>Une reconnaissance et une confiance mutuelle.</p> <p>L'intégrité.</p> <p>Le respect de l'autonomie de gestion.</p> <p>La transparence.</p>

<ul style="list-style-type: none"> • convenir des cibles ainsi que des indicateurs de résultats tant quantitatifs que qualitatifs. • Respecter les délais nécessaires pour assurer une transition harmonieuse d'un exercice à l'autre. 	
--	--

E) LA RÉDACTION DU DOCUMENT CONTRACTUEL ET LA SIGNATURE

Activités	Valeurs partagées
<ul style="list-style-type: none"> • Définir des objectifs clairs, précis et mesurables en fonction des besoins de la clientèle. • Définir les rôles et les responsabilités des parties. • Préciser les résultats attendus aux plans qualitatifs et quantitatifs et les indices de rendement convenus de part et d'autre. • Identifier les types de rapports financiers et d'activités à produire ainsi que leurs échéanciers. • S'assurer que les contenus des ententes soient conformes aux modalités négociées. 	<p>Une reconnaissance et une confiance mutuelle.</p> <p>L'intégrité.</p> <p>Le respect de l'autonomie de gestion.</p>

F) LE SUIVI

Activités	Valeurs partagées
<ul style="list-style-type: none"> • Vérifier périodiquement les résultats obtenus, la qualité des services, l'accessibilité et le cheminement du client. • Partager les informations requises pour assurer un suivi régulier, identifier les 	<p>Une approche-client personnalisée. Un service de qualité.</p> <p>Des services accessibles et équitables. Une reconnaissance et une confiance mutuelle. L'intégrité.</p>

<p>problématiques et les nouveaux besoins des clients et apporter des solutions et des réponses s'il y a lieu.</p> <ul style="list-style-type: none">• Fournir l'appui nécessaire à l'atteinte des objectifs visés.	<p>Le respect de l'autonomie de gestion.</p> <p>L'ouverture à l'innovation.</p> <p>La transparence.</p>
---	---

G) L'ÉVALUATION FINALE ET LA CLÔTURE

Activités	Valeurs partagées
<ul style="list-style-type: none"> • Présenter des résultats complets et précis, en tenant compte des modalités prévues aux ententes et des mesures de résultats convenues. • Évaluer le plus justement possible l'efficacité des services, tant sur le plan humain que financier, de même que les résultats obtenus. • Se donner les moyens d'établir une appréciation juste et équitable des résultats et la faire connaître aux parties intéressées. • Vérifier, au besoin, le niveau de satisfaction de la clientèle et la qualité de service et assurer la diffusion des résultats. 	<p>Une approche-client personnalisée.</p> <p>Un service de qualité.</p> <p>Des services accessibles et équitables.</p> <p>Une reconnaissance et une confiance mutuelle.</p> <p>L'intégrité.</p> <p>Le respect de l'autonomie de gestion.</p> <p>L'ouverture à l'innovation.</p> <p>La transparence.</p>

CONCLUSION

Le Forum Emploi-Québec Estrie / Ressources externes souhaitait concrétiser son engagement « Le client au cœur de nos actions ». Et comme ce client reçoit des services teintés de nos pratiques respectives, il devenait alors pertinent d'identifier les fondements mêmes de ces pratiques.

Ont donc été distingués trois pôles autour desquels s'articulent les relations Emploi-Québec / Ressources externes : la complémentarité, le partenariat de service, l'autonomie. Des valeurs privilégiées ont été mises en évidence relativement à la prestation de services et aux relations entre les organisations. Ces valeurs sont : une approche-client personnalisée, un service de qualité, accessible et équitable, une reconnaissance et une confiance mutuelle, l'intégrité, le respect de l'autonomie de gestion, l'ouverture à l'innovation et la transparence. Par la suite, ces valeurs ont été appliquées à chaque étape du cycle de gestion des ententes et contrats de service avec les ressources externes dans le cadre des mesures actives.

Maintenant, il nous reste à passer à l'action. Le personnel de nos organisations se familiarisera avec le contenu du protocole et s'efforcera d'agir de telle sorte que le client trouvera une réponse respectueuse et pertinente à ses besoins. C'est là un vaste chantier mais la complicité qui existe entre les organisations et la recherche de la qualité qui nous anime devraient être gages de réussite.

Les membres du comité :

Liette Tessier-Allard, Emploi-Québec Estrie
Denise Marquis, Centre de recherche d'emploi de l'Estrie
Céline Coulombe, Pro-Gestion Estrie
Nicole Bénicy, Emploi-Québec Estrie
Micheline Larouche, Emploi-Québec Estrie

Révisé le 15 mai 2002

BIBLIOGRAPHIE

- *Rapport du Groupe de travail en matière de recours aux ressources externes.* Emploi-Québec. Mars 2000
- *Le recours aux ressources externes pour la prestation de services à la main-d'œuvre par les Centres locaux d'emploi (CLE). Énoncé d'orientations.* Ministère d'État au travail et à l'Emploi. Mars 1999
- *Complément au rapport détaillé du Groupe de travail en matière de recours aux ressources externes.* Emploi-Québec. Février 2001
- *Approche de suivi des subventions, ententes et contrats de services signés dans le cadre des mesures actives.* Emploi-Québec. février 2000
- *Déclaration de services aux citoyennes et aux citoyens.* Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Mai 2001
- *Plan stratégique 2001-2004. Version abrégée. Modernisation de la gestion publique.* Emploi et Solidarité sociale. 2001
- *Le partenariat à Emploi-Québec.* Rapport du Groupe de travail de la Table des régions. Mars 2001
- *Agir avec intégrité.* Code de conduite au ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Décembre 1998
- *Cadre de la reddition de comptes par les ressources externes. Document de discussion.* Groupe de travail du Forum Emploi-Québec / Ressources externes. Février 2001
- *Guide des conditions de travail. Valeurs organisationnelles et philosophie de gestion.* Pro Gestion inc. 1999
- *Les outils de la qualité. Pour obtenir des résultats sur mesure.* Mouvement québécois de la qualité. 3^e trimestre 1998

- *L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec.* Secrétariat à l'action communautaire. Automne 2001
- *Notre mission.* Club de recherche d'Emploi. Sherbrooke. 1996