

Vers un renouvellement des politiques et des pratiques d'intervention en insertion des jeunes

JEAN PANEI-RAYMOND, MARTIN GOYEITE ET CÉLINE BELLOI
ÉCOLE DE SERVICE SOCIAL, UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

La question de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes est devenue une préoccupation majeure des dernières décennies contribuant ainsi au déploiement de nouvelles interventions et programmes publics. Si l'accent a d'abord été mis sur le développement de l'employabilité des jeunes et sur la création d'emplois protégés pour les jeunes, les limites de ces interventions ont conduit à repenser l'intervention publique en ce domaine, dans une logique de co-responsabilisation et de solidarité. Ces nouvelles réflexions ont suscité le développement au Québec du projet solidarité jeunesse. Le projet Solidarité jeunesse s'adresse aux jeunes nouveaux demandeurs de l'aide sociale et vise à partir de la création de dynamiques partenariales locales à donner l'occasion à des jeunes de bâtir un projet d'insertion sociale et professionnelle. À partir des leçons tirées de l'évaluation du projet Solidarité jeunesse le texte résume les enjeux et les défis socio-politiques à relever pour renouveler les pratiques d'intervention visant l'insertion sociale et professionnelle des jeunes.

La question de l'insertion socioprofessionnelle des jeunes est un défi qui préoccupe de plus en plus les gouvernements dans la mesure où les changements structureaux provoqués par les crises économiques, la mondialisation, la globalisation des marchés et l'avènement des nouvelles technologies sont venus modifier, dans les pays industrialisés, les conditions et la nature des emplois, notamment ceux offerts aux jeunes. L'objectif de cet article est de présenter une analyse sociopolitique des enjeux et des défis qui restent à relever lorsqu'on pense à une intervention visant l'insertion des jeunes. Nous allons d'abord présenter sommairement les limites des interventions traditionnelles en matière d'insertion socioprofessionnelle des jeunes et décrire les nouveaux concepts dans le domaine de l'insertion. Ensuite, nous

Vers un renouvellement des politiques et des pratiques d'intervention en insertion des jeunes
ferons état des constats dégagés de l'évaluation du projet Solidarité Jeunesse, défini a priori par ses concepteurs comme une intervention novatrice, pour finalement rendre compte des défis et des enjeux qui demeurent.

1. Les limites des interventions traditionnelles en insertion sociale et professionnelle des jeunes

Face aux difficultés que les jeunes rencontrent, les interventions pour soutenir leur insertion sociale et professionnelle se sont multipliées au cours des dernières décennies. Encadrées par une définition de l'insertion liée à la sphère professionnelle, ces interventions visent tantôt le développement de la qualité de l'employabilité des jeunes, tantôt la création de places pour eux sur le marché du travail.

Les interventions visant uniquement l'adaptation des jeunes aux exigences du marché du travail dans une perspective corrective ont donné des résultats mitigés. Dans cette catégorie, se retrouvent la plupart des stratégies axées sur l'employabilité dans une perspective de *workfare* ou de *learnfare* (Dufour, Boismenu et Noël, 2003).

Au Québec, dans les années 1980, ce type d'intervention a contribué à la création de mesures dites actives pour éviter la dépendance des prestataires de la sécurité du revenu jugés aptes au travail et pour favoriser leur employabilité. Telle que présentée dans le document d'orientation «*Pour une politique de sécurité du revenu*» du ministère de la Main d'œuvre et de la Sécurité du Revenu, la réforme de la Loi sur la sécurité du revenu mise de l'avant par le ministre Pierre Paradis a été amorcée en 1987. Cette réforme était fondée sur trois principes: accorder la parité des prestations aux jeunes de moins de 30 ans (qui la réclamaient depuis 1983 par des mobilisations importantes); inciter les personnes aptes à intégrer ou à réintégrer le marché du travail; et accorder un traitement plus équitable aux plus démunis, c'est-à-dire les personnes souffrant d'un handicap physique ou mental permanent. Cette réforme consacrait aussi les distinctions entre les personnes aptes, disponibles ou non disponibles pour travailler (par exemple, on considérait des parents d'enfants d'âge préscolaire comme non disponibles) et les personnes inaptes faisant ainsi une distinction entre les «bons pauvres» et les «mauvais pauvres», à l'instar d'autres régimes d'assistance, dans l'esprit du Poor Law de 1601 (Castel, 1995). Plusieurs groupes se sont alors mobilisés dans une large coalition pour contester ces orientations, et notamment les pénalités entraînées par la non-participation aux programmes d'employabilité. Ces groupes critiquaient notamment le manque de places qui devaient être offertes dans les programmes aux personnes aptes et disponibles.

Cette réforme a été suivie par la loi de 1998, *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, qui instaurait la mise en place des mesures incitatives à quitter la sécurité du revenu, malgré le changement de nomenclature du ministère: en effet, le terme «emploi» est préféré au terme «main-d'œuvre» et

on parle maintenant de «solidarité sociale» plutôt que de «sécurité du revenu». De même, les prestataires sont devenus des «clients» pour le ministère, soulignant davantage une vision «économiste» de l'insertion inspirée par le courant néolibéral. Un article de cette loi a particulièrement soulevé les passions: l'obligation des jeunes âgés de 18 à 24 ans de faire des démarches actives et de s'inscrire dans un parcours d'insertion, sous peine de voir leur prestation de 500\$ amputée de 150\$ au premier et au deuxième refus de participer. On instaurait donc des mesures inspirées des principes du *workfare*, certes moins punitives dans la mesure où l'obligation était de s'inscrire dans un parcours de formation générale, professionnelle ou d'insertion en emploi. L'expression *learnfare* est sans doute plus adéquate pour qualifier ces mesures. Les critiques et le tollé de protestations venant notamment d'organismes communautaires de défense des droits et d'organismes d'employabilité ont eu pour effet de retarder la mise en œuvre de cet article controversé jusqu'en novembre 2000 de la sécurité du revenu.

Les jeunes arrivant «de manière passive» à la sécurité du revenu dès leurs 18 ans préoccupaient néanmoins les dirigeants politiques qui y voyaient une forme de dépendance culturelle transmise de génération en génération. Dans les faits, la mesure a été utilisée avec beaucoup de réticence par les fonctionnaires. Cependant, même si on voulait briser le cercle de la dépendance, le gouvernement demeurait sensible aux critiques portant sur des mesures punitives. Il avait en effet besoin de ménager certains éléments progressistes de la population pour instaurer des mesures plus actives, voire punitives, surtout après les efforts de concertation avec le patronat, les syndicats et les mouvements communautaires pour accepter l'objectif de déficit zéro lors du Sommet sur l'emploi tenu en octobre 1996. Ce Sommet a été un moment important mettant de l'avant une stratégie d'assainissement des finances publiques et en contrepartie, les mouvements communautaires ont exigé une clause «d'appauvrissement zéro» que le gouvernement n'a pas acceptée. Il a cependant accepté de créer un Fonds de l'économie sociale et un Fonds de lutte contre la pauvreté pour l'insertion en emploi. La création de ces deux fonds illustre l'orientation des politiques favorisant l'insertion et la lutte à la pauvreté par l'emploi, d'abord et avant tout.

C'est dans ce contexte que s'est tenu le Sommet du Québec et de la jeunesse en février 2000. Lors de ce Sommet, le gouvernement a alors accepté que les fonds créés en 1997 couvrant une période de trois ans soient reconduits pour une deuxième période de trois ans mais, a aussi décidé de cibler les jeunes les plus démunis. Il a également convenu de mettre sur pied, à compter du 1^{er} novembre 2000, le Projet Solidarité Jeunesse (PSJ) qui, nous y reviendrons, avait une vision plus globale des enjeux de l'insertion des jeunes. Cette date correspond à la fin du projet pilote et, ironiquement, à l'instauration de mesures punitives pour les jeunes de 18 à 24 ans qui refusaient de participer à un parcours d'insertion obligatoire.

Une autre voie d'intervention est bien sûr possible, soit celle misant strictement sur les dimensions structurelles et qui tente de modifier les contextes de production des inégalités sociales, de réduire la pauvreté et les inégalités dans l'accès à l'emploi par une diversité de moyens: les politiques de plein emploi; les politiques fiscales favorisant les personnes à faible revenu et les investissements dans les études et la formation; les réseaux de garderies accessibles; les politiques d'accès au logement; les réseaux de transport public favorisant la mobilité; les mesures de discrimination positive à l'emploi; et surtout, les véritables politiques actives de main-d'œuvre. En fait, ces mesures visent la réduction des inégalités en tablant sur le développement social et non pas sur la simple croissance économique en général.

Or, ces mesures structurelles ont également leurs critiques tant de la part de la «droite» que de la «gauche» comme le dit Autès (1999). Ainsi, pour les néolibéraux, l'insertion est surtout une affaire d'individus «(...) qui sont à l'origine des problèmes sociaux, et si [la droite] consent à en situer les causes dans le système social, c'est pour immédiatement les attribuer à un excès des mesures et des réglementations: pour la pensée libérale, il y a toujours trop d'État» (Autès, 1999: 90).

Du point de vue de la gauche, la critique a pour cible la crise de rationalité des interventions publiques (Castel, 1995) induite notamment par les revendications des mouvements sociaux pour une plus grande participation et démocratisation des services (Comeau, 2000). Les politiques sociales étatiques se trouvent écorchées au passage puisque leurs orientations sont remises en question par une critique de la trop grande bureaucratie et technocratie dont elles font preuve (Autès, 1999; Mayer, 2002).

Malgré ces critiques qui perdurent, certaines mesures visant les causes structurelles ont été mises en place dans différents modèles d'État-providence en Europe occidentale et en Scandinavie. Le Canada, critiqué pour sa tendance plus libérale et pragmatique, favorise au travers de politiques plus structurelles une intervention visant la croissance économique au détriment parfois d'interventions sur les dimensions sociale, politique, culturelle, environnementale et éthique du développement, qui sont fondamentales pour assurer l'intégration sociale des jeunes et des collectivités (Esping-Anderson, 1996; Jones Finer, 1999; Baker et Tippin, 1999; Mishra, 1993).

Ainsi, que ce soit en adaptant les jeunes au marché du travail ou le marché du travail et la société aux besoins des jeunes, les interventions se sont heurtées à des résultats mitigés, notamment en raison d'une lecture restrictive des enjeux entourant l'insertion des jeunes qui les confine à la sphère professionnelle.

2. Le renouvellement de la problématique de l'insertion des jeunes et de l'intervention

Devant la complexité de la situation de l'insertion des jeunes, plusieurs recherches
Spring/Summer 2004, No. 53

mettent de l'avant une vision multidimensionnelle de l'insertion pour accentuer l'idée d'une insertion sociale et professionnelle plutôt que d'une insertion socioprofessionnelle. Dans cette perspective, une réelle insertion va au-delà des dimensions professionnelles économiques et financières et passe par un travail sur le social, c'est-à-dire les relations sociales avec les amis, les parents et les ressources diverses. Cette dimension sociale implique aussi la notion d'identité et la perception qu'ont les jeunes d'eux-mêmes, de leur rapport aux autres et de la société en général, ce que d'aucuns nomment parfois la dimension symbolique (de Gaulejac et Taboada-Léonetti, 1994; René et al., 2001). Enfin, le social implique aussi une dimension politique et de participation citoyenne où le jeune est situé comme acteur dans son milieu. Dans cette perspective, l'insertion doit être envisagée comme un processus qui témoigne des différentes transitions que les jeunes ont à vivre au cours de leur passage à la vie adulte, ces transitions sont d'autant plus longues alors que les jeunes tentent de faire face aux incertitudes sociales et économiques qui caractérisent les sociétés postindustrielles actuelles. Ce renouvellement de la problématique de l'insertion a permis l'émergence de nouvelles pratiques d'intervention.

Dans les années 1990, des interventions se sont ainsi développées et elles misaient à la fois sur l'adaptation de l'individu, du monde du travail et de la société en général aux difficultés des jeunes. Dans une telle perspective, les interventions étaient bâties en fonction d'une dynamique de coresponsabilité entre les jeunes et la communauté à partir de stratégies d'intervention interdisciplinaires et intersectorielles, où le partenariat occupait une place prépondérante.

C'est sur cette vision de l'insertion que le Projet Solidarité Jeunesse a été conçu et mis en place au Québec en novembre 2000. Or, il est important d'envisager comment cette intervention fut réellement implantée sur le terrain, à partir de constats dégagés d'une évaluation du projet.

3. Le Projet Solidarité Jeunesse (PSJ) et son évaluation

Le projet pilote Solidarité Jeunesse mis en place entre septembre 1999 et août 2000, visait à offrir un appui à des jeunes en les accompagnant dans leur cheminement vers l'emploi et en soutenant les changements qu'ils pouvaient vouloir réaliser. Offert aux jeunes adultes de 18 à 21 ans issus de familles dont les parents étaient prestataires de la sécurité du revenu, le projet pilote a été développé dans dix territoires du Québec avec des Carrefours Jeunesse Emploi (CJE) et des organismes jeunesse d'insertion socioprofessionnelle (OJ). Devant des évaluations positives tant de la part du ministère de la Solidarité sociale (MSS, 2001) que du Réseau des CJE (2000), le projet pilote a été élargi à l'ensemble du Québec avec quelques modifications. Depuis novembre 2000, plusieurs milliers de jeunes âgés de 18 à 21 ans ont participé à cette intervention dite volontaire.

De novembre 2000 à novembre 2003, l'implantation générale du Projet Solidarité Jeunesse a démontré que l'insertion des jeunes doit se faire au-delà de sa dimension économique dans une dynamique de coresponsabilité entre les jeunes et leurs communautés de vie. Le jeune étant envisagé comme un sujet-acteur de manière à développer chez lui une plus grande autonomie. Trois «postulats» de base ont été formulés par les planificateurs (Comité avisé de Solidarité Jeunesse, 2002). D'abord, Solidarité Jeunesse voulait prévenir l'arrivée passive à la sécurité du revenu et notamment la transmission intergénérationnelle de la dépendance envers la sécurité du revenu. Ensuite, l'intervention voulait favoriser le volontariat afin de laisser le jeune choisir en tablant sur son plan de travail. Enfin, il fallait privilégier une intervention continue et personnalisée avec un même intervenant et arrimer l'offre de services et les partenaires en diminuant les obstacles bureaucratiques tant entre ministères qu'entre différents organismes publics, privés et communautaires.

Cette intervention était offerte à des jeunes âgés de 18 à 21 ans qui faisaient une première demande à la sécurité du revenu, mais qui n'étaient pas nécessairement issus de familles prestataires de la sécurité du revenu. Cependant, selon les critères retenus, ces jeunes devaient avoir des handicaps pour affronter le marché de l'emploi, telles que des études secondaires non complétées et/ou des problèmes de santé ou psychosociaux. Dans les faits, les critères d'accès au projet se sont assouplis pendant la période d'évaluation et on y a accepté des jeunes de plus de 21 ans ainsi que des jeunes ayant complété leurs études secondaires et ne présentant pas de graves problèmes personnels.

Le projet visait à rejoindre les jeunes dès leur arrivée à la sécurité du revenu. Après avoir été ciblés par un agent du CLE, les jeunes considérés comme risquant de demeurer à la sécurité du revenu en raison de leur faible niveau de scolarité, de leur expérience de travail non significative ou de leurs problèmes psychosociaux, étaient référés au CJE/OJ. L'intervention planifiée du CJE/OJ se déroulait alors en deux phases: une phase d'exploration¹ d'environ trois mois qui permettait au jeune de se construire un projet en vue d'obtenir un emploi ou de retourner aux études.

Une deuxième phase d'une durée maximale d'un an, consistait en une activité structurée concrétisant la phase d'exploration. Trois grands parcours étaient alors offerts aux jeunes: un retour aux études régulières afin de compléter un diplôme d'études secondaires ou une formation professionnelle; une insertion en emploi; un travail individuel en vue de résoudre des problèmes de santé physique ou mentale ou encore des problèmes judiciaires tels que des sentences communautaires à compléter. Pendant cette deuxième phase, le CJE/OJ était le plus souvent celui assurant l'accompagnement individualisé du jeune. Le partenariat avec le milieu est l'assise qui se veut la plus novatrice du projet. Il cherchait à favoriser une vision plus large de l'insertion et à identifier des pistes d'intervention

tenant compte de plusieurs dimensions pour soutenir les démarches des jeunes. Le projet Solidarité Jeunesse, par le biais d'un Comité local de suivi, formé des représentants des CJE/OJ, EQ et SR, a mobilisé les énergies de plusieurs ressources, que ce soit à l'intérieur du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) (le MSS est devenu le MESS en 2001), dans les CJE et les autres organismes jeunesse (OJ) ou dans les organismes publics (écoles, CLSCs, centres de formation professionnelle, etc.) et communautaires (entreprises d'insertion, aides au logement social, groupes de défense des droits sociaux et économiques, banques alimentaires, aides budgétaires, maisons d'hébergement, etc.). Les entreprises privées étaient aussi associées au projet, notamment par une entente nationale entre le MESS et la Fédération des chambres de commerce du Québec, afin de favoriser des collaborations locales entre les CJE/OJ et les entreprises.

Le projet Solidarité Jeunesse a fait l'objet de différentes évaluations de la part du ministère, du Comité aviseur créé pour faire le suivi du projet Solidarité Jeunesse et d'une équipe de recherche universitaire indépendante.²

C'est à partir des constats de cette dernière évaluation que nous présenterons les défis et les enjeux qui demeurent en ce qui concerne le renouvellement des pratiques d'intervention s'inscrivant dans une dynamique de coresponsabilité. Ainsi, pour saisir cette dynamique de coresponsabilité, l'évaluation externe du projet Solidarité Jeunesse avait pour objectif d'évaluer, sur un certain nombre de territoires d'application, la mise en œuvre du projet Solidarité Jeunesse quant au partenariat développé, à la nature de l'intervention proposée et à l'adéquation des services offerts aux besoins exprimés par les jeunes. Pour atteindre ces objectifs, la méthodologie de l'étude de cas a été retenue. En choisissant plusieurs territoires aux caractéristiques fort diverses (niveaux d'emplois variables, dynamiques locales distinctes, prises en charge de problématiques spécifiques, milieux urbains et ruraux), une attention particulière a permis de rendre compte de la diversité des implantations du projet Solidarité Jeunesse mais aussi des éléments de convergence qui ressortaient entre tous les territoires.

Pour permettre une meilleure compréhension des contextes, des logiques et des effets produits par les actions interpenétrées des jeunes, des intervenants et des différents partenaires de SJ, nous allons résumer ici ces grands constats³ dans l'espoir de poursuivre la discussion sur le renouvellement des pratiques d'intervention et des politiques sociales en matière d'insertion sociale et professionnelle des jeunes.

4. Constats et défis issus de l'analyse du Projet Solidarité Jeunesse

Les questions entourant l'intervention auprès des jeunes et les diverses formes de collaboration et partenariat observés constituent ici le fondement à partir duquel les constats et les défis seront abordés. Nous chercherons ainsi à souligner de quelle manière l'insertion sociale et professionnelle fondée sur une perspective

d'autonomisation (*empowerment*) des jeunes et de leurs communautés de vie peut être soutenue.

4.1. L'intervention auprès des jeunes

Dans un premier temps, l'élément majeur qui ressort de l'évaluation du projet Solidarité Jeunesse dans tous les territoires étudiés concerne la qualité de la relation développée entre les jeunes et les intervenants des CJE/OJ. Cette relation significative est la base sur laquelle se développe la confiance dans un esprit d'accueil, de souplesse, de disponibilité et de soutien sans jugement. Cette relation est au cœur de l'approche d'autonomisation qui vise notamment à favoriser la participation des jeunes en leur donnant plus de place dans la définition de la relation, de leurs projets et de leurs parcours pour développer cette confiance en soi (Le Bossé 2000). L'approche vise aussi à favoriser certains apprentissages concrets. Les jeunes apprécient l'attitude ouverte et la disponibilité des intervenants qui ne les jugent pas et les aident en les poussant juste assez dans la préparation et la réalisation d'un plan d'action personnalisé. La complexité et la confiance en font une relation relativement durable, dans la mesure où les jeunes se sentent libres de retourner voir les intervenants quand ils en ont besoin, que ce soit simplement pour leur dire bonjour, discuter de projets ou s'enquérir des démarches à poursuivre.

Cependant, il est souvent difficile de maintenir un suivi soutenu entre les jeunes et les intervenants, même si tous les intervenants, tant communautaires que publics, le considèrent comme fondamental à la réussite du projet. Il est souvent difficile de garder la trace des jeunes, souvent assez mobiles, de plus, le manque de temps ne permet pas aux intervenants d'effectuer un grand nombre de démarches proactives. Il faut donc constater que le suivi n'est pas à la hauteur des attentes des différents acteurs impliqués. Voilà un premier enjeu important soulignant le besoin de ressources financières suffisantes pour assurer la présence d'un personnel compétent et bien encadré permettant de développer et de maintenir des relations significatives entre adultes et jeunes. Cette dimension relationnelle constitue la clé pour favoriser l'émergence et le déploiement d'un projet d'insertion pour les jeunes, projet qui peut alors prendre forme au fur et à mesure que se réalisent les démarches des jeunes. Dans cette perspective, la qualité de la relation dépend aussi du temps que l'on prend pour la bâtir mais aussi pour la maintenir. Or, les enjeux entourant le suivi des jeunes dans le projet Solidarité Jeunesse montrent comment, malgré l'instauration de bonnes relations entre les intervenants et les jeunes dans la première période d'intervention, ces relations ont subi par la suite un certain effritement dû notamment au manque de disponibilité des intervenants pour soutenir ces relations.

Mais au-delà de la question des relations, l'intervention en insertion sociale et professionnelle doit être une occasion pour les jeunes de faire face aux difficultés

psychosociales qui les ont conduits à renoncer à l'insertion. Là encore, au-delà de la sphère professionnelle, les jeunes rencontrent des difficultés qu'il importe de connaître et de reconnaître pour soutenir une démarche globale d'insertion sociale. Or, le constat issu du projet Solidarité Jeunesse témoigne de la difficulté des intervenants des CJE/OJ à assurer une intervention va au-delà de l'information, de la référence et de l'accès à des ressources, c'est-à-dire la possibilité de mener une intervention psychosociale auprès des jeunes. En effet, plusieurs des jeunes fréquentant le projet Solidarité Jeunesse ont des problèmes de santé mentale, de santé physique, de judiciarisation ou autres et les intervenants n'ont souvent ni le temps ni les compétences professionnelles pour assurer une intervention plus soutenue auprès de ces jeunes. De plus, l'accès à des ressources professionnelles pour ces jeunes (dans les CLSCs, par exemple) fait souvent problème. Ainsi, malgré le cadre du projet Solidarité Jeunesse qui vise l'amélioration des collaborations pour soutenir globalement les démarches d'insertion sociale et professionnelle sur la base des besoins des jeunes, l'accès et l'intervention avec d'autres institutions demeurent difficiles. Dans quelques territoires, nous avons constaté des ententes entre les CJE/OJ et les CLSCs, permettant un accès rapide à des ressources professionnelles appropriées (travailleurs sociaux, infirmières, psychologues, médecins, etc.) mais cette pratique demeure exceptionnelle. Ces problèmes d'accès entravent ce qui devrait être une intervention globale et rapide, voire intensive, pour tout mettre en branle afin de soutenir les jeunes vers la formation ou/et l'emploi.

Après le développement de relations significatives entre les intervenants et les jeunes, et la réponse globale aux besoins des jeunes, un autre enjeu concerne directement le contenu de l'intervention, et notamment la prise en compte de l'insertion des jeunes dans la participation citoyenne à la communauté. Cette vision de l'insertion dans ces dimensions politique et symbolique consiste à développer une appartenance au groupe social. L'utilisation du groupe comme outil d'intervention est fondamentale dans une approche d'autonomisation, dans la mesure où il permet l'ancrage des réalisations des jeunes dans une dynamique communautaire (Ninacs, 2002: 61). Dans le cadre du projet Solidarité Jeunesse, les activités à caractère informatif sur les lois et le marché du travail, les ressources sociales, les employeurs, sont souvent menées par le biais du groupe. La nature du groupe peut varier, mais il s'agit le plus souvent d'un groupe ouvert (avec arrivée et sortie continues de jeunes) et où l'on n'encourage pas activement l'entraide ni même les projets collectifs. Le groupe semble exister pour transmettre de l'information de façon collective et «économique» plutôt que pour développer l'entraide ou la prise de conscience des dimensions collectives des problèmes et de leurs solutions. Le défi est donc d'utiliser le groupe comme instrument d'entraide entre les jeunes d'abord, et ensuite comme tremplin vers des activités collectives qui puissent créer des espaces d'expression et susciter une «participation citoyenne» (McAll, 1995).

Bien que de telles activités soient importantes, elles demeurent exceptionnelles

et ont surtout été observées en milieux ruraux. À titre d'exemple, dans une petite ville, on a créé une pièce de théâtre à l'occasion de la semaine de l'emploi. Les jeunes ont tous qualifié cette activité de déterminante dans leurs apprentissages et en ont gardé un souvenir précis, alors qu'ils avaient peine à nous décrire les activités réalisées dans le cadre de leurs parcours au sein du projet Solidarité Jeunesse. De même, un groupe de jeunes a planifié et organisé l'animation d'une soirée d'Halloween dans leur centre-ville: d'une part, les jeunes ont collaboré avec les commerçants en décorant leurs vitrines et d'autre part, ils ont aménagé un sentier par lequel les enfants de la localité pouvaient passer pour chercher des bonbons, tout en ayant une «petite frousse» en voyant le décor et les costumes des jeunes.

Dans ces deux cas, on a dû travailler en groupe pour produire une réalisation qui a eu un impact non seulement sur les jeunes eux-mêmes, mais aussi sur le milieu, projetant ainsi une image du défi de l'insertion des jeunes ainsi que de celle de leurs capacités et de leur potentiel. En ce sens, ces activités contribuent à aider les jeunes, mais aussi à sensibiliser les milieux par rapport à leurs responsabilités face à ces jeunes. Voilà un début possible de développement impliquant le milieu et les jeunes et constituant une alternative à la vision très centrée sur l'individualisme en ce qui a trait au «problème» de l'insertion. Cela constitue aussi un début d'autonomisation communautaire qui renforce le milieu tout en soutenant les jeunes (Ninacs, 2002). Or, nous tenons à le souligner, ces projets novateurs constituaient plutôt l'exception.

De manière générale, le défi de l'intervention de groupe pour aller au-delà d'une vision centrée sur l'individualisation et la capacité professionnelle en ce qui a trait à l'insertion demeure à relever, et ce même si les exceptions rencontrées témoignent de cette possibilité dans le cadre du projet Solidarité Jeunesse. Une des voies à explorer serait alors l'ouverture sur l'utilisation des groupes et des approches collectives dans une perspective de développement social afin de favoriser le développement du potentiel des jeunes autant que celui du milieu. Ainsi, si le projet Solidarité Jeunesse constitue une base intéressante pour un renouvellement des pratiques, sur le terrain, ce renouvellement est peu visible et demeure l'exception.

4.2. Le partenariat

Un des éléments novateurs du point de vue de l'intervention planifiée dans ce projet est la collaboration et le partenariat entre les deux secteurs du MESS (Emploi-Québec et la Sécurité du revenu) et les CJE/OJ d'une part, et les collaborations avec les acteurs du milieu, d'autre part. Ce défi touche non seulement la collaboration d'organismes visant à développer une nouvelle façon de faire auprès des jeunes, mais aussi cherchant à développer une nouvelle synergie pour contribuer au développement du milieu. On constate qu'il existe très peu de partenariats amenant une structure et favorisant une vision de développement ou de changement socioéconomique. On remarque plutôt des références et des

collaborations très « instrumentales » et ponctuelles qui facilitent l'accès à des ressources sociales, financières et de formation pour les jeunes et une meilleure continuité dans l'intervention. Mais ces références personnalisées, entre individus qui se connaissent, changent peu la structure du milieu de manière à mieux accueillir les jeunes tant dans la structure des offres d'emploi que dans les offres de formation.

Trois formes de collaborations ont été identifiées: 1) la simple référence personnalisée sans autre suivi ou chaque organisme intervient relativement seul; 2) la collaboration en réseau qui favorise une intervention multidisciplinaire dans une perspective de continuité auprès du jeune, où chaque organisme intervient l'un après l'autre en concertation (ce qui s'apparente au « case management »); 3) la collaboration sous forme d'une intervention interdisciplinaire et intersectorielle (OPTSQ, 1996). Dans cette dernière perspective « transinstitutionnelle », les partenaires ont des interactions les uns avec les autres de même que des interactions bilatérales avec les sujets vus dans leur globalité et leur communauté (Goyette, 1999). Cette approche tient compte de la complexité des situations et du travail sur les diverses composantes du problème (Dhume, 2001; White et al., 2002).

Au mieux, on constate dans le projet Solidarité Jeunesse plutôt une forme de « case management », favorisant une meilleure continuité dans l'intervention, et dont les gestionnaires de cas seraient les intervenants des CJE/OJ. Si l'objectif de la continuité des services est un premier pas, le projet Solidarité Jeunesse n'a pas suscité de nouveaux partenariats amenant une structure et axés sur la transformation des rapports entre les acteurs du milieu, ni la transformation de la logique visant à responsabiliser les jeunes. Donc, la coresponsabilité avec le milieu n'a pas vraiment été suscitée par le projet Solidarité Jeunesse, pas plus qu'une réelle participation sociale des jeunes. On doit constater cependant que là où existent des tables de concertation sur le développement social et/ou la pauvreté, les CJE/OJ s'y retrouvent généralement. Mais ils n'en ont pas nécessairement le leadership, celui-ci appartenant plutôt aux agents de développement des centres locaux de développement ou aux organisateurs communautaires des CLSCs, selon les dynamiques et l'histoire de l'organisation communautaire de chacun des territoires.

Sur le plan du partenariat aussi, les défis sont majeurs, surtout par rapport à ce qu'il devrait permettre, tel qu'inscrit dans l'orientation du projet Solidarité Jeunesse: une vision de développement de la communauté qui soit intersectorielle et interdisciplinaire. Ce partenariat devrait favoriser le développement de la communauté pour créer des places pour ces jeunes à qui l'on demande de trouver leur place. Les liens entre les ministères devraient favoriser ces passerelles entre les ressources. En un sens, il faut ensemencer le lac pour que le jeune soit motivé à apprendre à pêcher. Les passerelles entre l'école et l'emploi, ainsi qu'entre les diverses ressources nécessaires pour soutenir le parcours libre et volontaire du jeune doivent donc exister. La place de la formation et de l'encadrement en emploi doit

être plus grande et les mesures en elles-mêmes plus souples et adaptées aux besoins des jeunes. Les intervenants des différents organismes partenaires doivent donc apprendre mutuellement de leurs compétences et de leurs mandats respectifs dans un climat d'ouverture et d'interdépendance pour offrir aux jeunes plus que des parcours obligatoires vers l'emploi, mais des voies permettant de tenir compte de leurs forces, de leurs rêves et de leurs limites. Dans la logique des guerres de survie et des corporatismes frileux devant des coupures budgétaires, tant dans les secteurs publics que communautaires, cela n'est pas facile, comme l'a constaté l'évaluation. Les chocs de cultures et les tensions sont nombreux tant à l'intérieur des services publics qu'entre les secteurs public, communautaire et privé.

Conclusion: Vers le développement des politiques sociales intersectorielles et des espaces de citoyenneté pour les jeunes

Le défi du projet Solidarité Jeunesse est ambitieux: d'abord voir le jeune dans ses dimensions sociale, économique, relationnelle et symbolique et non pas strictement sur le plan professionnel, avec comme seul but de l'insérer dans le marché de l'emploi pour le sortir de la dépendance de la sécurité du revenu. L'évaluation montre cependant que ce défi n'a pas été totalement relevé. Mais malgré cela, il constitue une stratégie novatrice de reconceptualisation de la problématique de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes et des pratiques d'intervention. Le défi de voir les jeunes comme des citoyens à part entière, sujets de droits et non seulement comme sujets de responsabilité, est de taille dans le contexte politique actuel.

Les constats émanant de l'évaluation de l'implantation du projet Solidarité Jeunesse permettent en effet de rendre compte des obstacles à l'implantation d'une véritable politique sociale intersectorielle et à la création d'espaces de citoyenneté pour les jeunes. Pour y parvenir, il apparaît nécessaire de créer les conditions préalables au déploiement d'une véritable stratégie d'autonomisation des jeunes et de leurs communautés de vie.

Pour cela, il importe d'inscrire véritablement dans les pratiques la dimension multidimensionnelle de l'insertion des jeunes. Cela demande de considérer les difficultés relationnelles et de santé (plusieurs jeunes sont aux prises avec des problèmes de toxicomanie et de santé mentale) dans des interventions intenses et soutenues. Cette intervention pourrait s'inspirer des principes de l'autonomisation, qui tablent sur les potentiels des individus, des groupes et des communautés.

Le suivi et l'encadrement demeurent aussi un des enjeux importants aux dires de tous, mais les ressources humaines et financières ne sont pas toujours au rendez-vous, surtout dans le contexte des coupures de l'État et de l'obsession de l'insertion en emploi. Dans la conjoncture actuelle où le chômage est relativement plus bas, les prestataires ont davantage de sérieuses contraintes à l'emploi, même s'ils sont

considérés «aptes» au travail. Il s'agit de personnes qui, bien souvent, n'ont pas terminé leurs études secondaires, ont peu de formation ou d'expérience professionnelle, ont des problèmes psychosociaux ou physiques, et ont des réseaux de soutien assez faibles. L'intensité et la durée de l'intervention qui est alors nécessaire méritent que leur soient accordés temps et ressources institutionnelles. Mais cette clientèle pose aussi la question de la souplesse dans l'adaptation des mesures et politiques pour des personnes qui ont le statut d'aptes au travail, mais qui sont très loin de pouvoir assumer les conditions d'un emploi. Les politiques actuelles catégorisent grossièrement les populations et sont mal adaptées aux personnes qui font partie de «zones grises». Plusieurs jeunes qui viennent de trajectoires personnelles et familiales très difficiles ont besoin d'un encadrement plus intense et plus long que ce qu'offrent les mesures actuelles, y compris le projet Solidarité Jeunesse tel que nous l'avons étudié. Un processus d'autonomisation auprès de ces jeunes prend du temps et ne saurait être considéré comme une solution pouvant contribuer aux coupures budgétaires.

Enfin, un des défis de l'intervention est le passage d'une vision et d'une intervention strictement individuelle à une démarche de groupe qui peut contribuer à la déculpabilisation et à la mise en commun et l'entraide, à l'ouverture sur le milieu, sans parler des apprentissages sur le plan relationnel et technique.

Ces défis ouvrent sur le débat de la responsabilité et du rôle de l'État et de la société civile dans la construction de la solidarité sociale. On voit depuis quelques années des États occidentaux prendre une attitude assez punitive face aux prestataires jugés aptes à travailler (Dufour et al., 2003). De plus, les programmes universels ont laissé place à des programmes ciblés et souvent axés essentiellement sur l'emploi comme forme d'insertion. Or, d'autres recherches ont démontré que l'emploi ne garantit pas l'insertion et encore moins la sortie de la pauvreté, de même que l'absence d'emploi n'implique pas nécessairement l'exclusion (René et al., 2000). Certains pays occidentaux ainsi que plusieurs États américains, et plus près de nous, l'Ontario et l'Alberta sont très exigeants au niveau de ce qu'ils demandent des prestataires, sans pour autant offrir des avenues très attirantes: il s'agit du *workfare* dans sa version la plus dure. D'autres pays, comme le Danemark, sont aussi exigeants à l'égard des prestataires mais offrent en contrepartie des services et un soutien considérable tenant compte de leurs besoins sociaux (garderie, transport), financiers (prestations et salaires plus généreux) et professionnels (formation de base et professionnelle) (Dufour et al., 2003).

Le projet Solidarité Jeunesse se veut une alternative aux mesures obligatoires, mais il «côtoie» ces mesures et devient une voie parmi celles-ci, les prestataires devant obligatoirement choisir entre les parcours obligatoires et le parcours volontaire ! Cette nuance et le fondement volontaire du projet assurent-ils pour autant son efficacité à l'égard de l'insertion des jeunes dans une démarche de formation ou d'emploi ou, encore plus globalement, dans une démarche d'insertion

sociale? Les mesures punitives sont-elles nécessaires quand les préjugés du statut de prestataire pèsent encore lourdement sur la perception de ceux-ci au point de générer un sentiment aigu de honte, qui les pousse à prendre un emploi à tout prix sans pour autant sortir de la pauvreté? Est-ce que ces mesures permettent de renforcer la cohésion sociale (Bernard, 1999)? On peut en douter.

Ainsi, les pistes de réflexion pour élaborer des politiques d'insertion nous semblent devoir aller dans le sens d'une intervention intersectorielle et interdisciplinaire tant au niveau des individus que du développement des communautés locales. Cette action plus microsociale doit évidemment s'accompagner de politiques structurelles favorisant la création d'emplois et de programmes qui peuvent compléter les programmes scolaires réguliers lesquels ne génèrent parfois que des échecs. Mais ces politiques doivent aussi être reliées aux politiques fiscales, familiales (travail et famille, garderie, transport, bourses d'études, etc.) et de soins de santé afin d'assurer le maintien de visions plus globales par rapport à des personnes qui vivent des difficultés les excluant du marché de l'emploi (Rouffignat et al., 2001). Cela pourrait ressembler à certaines visions qui ont cours dans les politiques d'insertion en France et en Allemagne, où l'on reconnaît des formes d'insertion vont au-delà de l'emploi, qui impliquent une forme de contrat entre les personnes et l'État, et où les organismes communautaires ne sont pas considérés comme des sous-traitants, mais comme de véritables partenaires et animateurs de la société civile.

Soutenir le développement d'une logique solidaire et globale de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes exige la participation de tous, la transformation des pratiques sociales sectorielles et le respect du temps que tout cela peut prendre pour se réaliser. Cette voie vers une citoyenneté accomplie et solidaire ne peut être que le remède au vent néolibéral et à l'incertitude de notre temps qui alimente le renoncement à l'insertion.

Ce texte est inspiré d'une présentation faite au Congrès sur les politiques sociales canadiennes, "It's time to act—Il est temps d'agir," Université d'Ottawa, 15 au 17 juin 2003.

Diplômé en droit de l'Université de Montréal et en service social de l'Université Columbia, Jean Panet-Raymond a été organisateur communautaire en CLSC (Hochelaga-Maisonneuve) et intervenant dans des associations de locataires et à l'ACEF (Association coopérative d'économie familiale) de Montréal. Il est professeur en intervention communautaire à l'École de service social de l'Université de Montréal depuis 1979. Il est co-auteur de plusieurs ouvrages dont *Community action en 1989*, *Community Organizing: Canadian Experiences en 1997* et *La pratique de l'action communautaire en 1996* (réédité en 2002) et articles sur l'action communautaire et les politiques sociales. Ses recherches plus récentes ont porté sur les rapports entre organismes

Jean Panet-Raymond, Martin Goyette et Céline Bellot

communautaires et établissements publics (*Les pratiques partenariales des centres jeunesse de Montréal*, 2001), sur les alternatives au dépannage alimentaire (*Les alternatives: du dépannage au développement*, 1996, *Réfléchi, innové, agi: Guide de formation et d'animation*, 2000; *De la sécurité alimentaire au développement social: les effets des pratiques alternatives dans les régions du Québec*, 2001), et sur la sécurité du revenu (*La difficile intégration des personnes assistées sociales et le rôle de l'État*, 2000) et l'insertion des jeunes (*les jeunes dans le mouvement communautaire*, 2001; *Le projet Solidarité jeunesse*, 2002). Il est aussi actif dans plusieurs organisations communautaires, tant au niveau local que national. Au niveau canadien, il a été membre du conseil de l'Organisation nationale anti-pauvreté et président du Conseil canadien de développement social. Il a été président fondateur du Conseil québécois de développement social.

Martin Goyette détient un Baccalauréat en criminologie et une maîtrise en service social de l'Université de Montréal. Il est candidat au doctorat en service social à l'Université Laval. Il est chercheur professionnel et a travaillé notamment sur les dynamiques partenariales impliquant les centres jeunesse, les CLSC, et les organismes communautaires. Il est auteur de plusieurs rapports et articles sur ces sujets: "L'analyse de pratiques partenariales dans le domaine de la santé mentale: Réflexions autour de l'équipe-itinérance-outreach du CLSC des Faubourgs" (1999). "La concertation et le partenariat aux Centres jeunesse de Montréal: des pratiques à soutenir" (2000), "Le partenariat dans les Centres jeunesse de Montréal à l'aune des approches-milieu" (2003). Il s'intéresse aussi à l'insertion des jeunes, la marginalité et l'itinérance.

Céline Bellot est Professeure adjointe à l'École de service social de l'Université de Montréal et chercheuse sur l'évaluation du projet Solidarité Jeunesse. Champs d'intérêt: itinérance, jeunes de la rue, utilisateurs de drogues injectables, politiques pénales et politiques sociales.

Notes

¹ Cette phase était constituée d'activités de connaissance de soi, d'identification du potentiel, d'information sur le marché du travail, de soutien tant matériel que social, de formation, d'acquisition de connaissances au sujet des techniques d'entrevue avec des employeurs, etc.

² L'évaluation de la mise en œuvre du projet Solidarité Jeunesse (PSJ) dans les territoires étudiés s'appuie sur une cueillette de données largement qualitative, à l'aide de nombreux instruments: entrevues face-à-face, groupes de discussion, entrevues téléphoniques, fiches sociodémographiques, observations et analyses documentaires. Les données ont été recueillies auprès de plusieurs milieux, au niveau local (intervenants des CJE/O), jeunes, agents de la Sécurité du revenu (SR) et d'Emploi Québec (EQ), gestionnaires CJE, SR, EQ), auprès de partenaires externes (centres de formation professionnelle, commissions scolaires, chambres de commerce, centres locaux de

VERS UN RENOUVELLEMENT DES POLITIQUES ET DES PRATIQUES D'INSERTION

développement, CLSCs, centres jeunesse, entreprises d'insertion, organismes communautaires, etc.) et au niveau national (gestionnaires SR, EQ, représentants du milieu socioéconomique, de la santé, etc.).

³ Pour une lecture exhaustive des résultats de cette évaluation, voir Panet-Raymond, Bellot, Goyette (2003).

Références

- Autès, M. (1999). *Les paradoxes du travail social*. Paris: Dunod.
- Baker, M. et Tipping, D. (1999). *Poverty, social assistance and the employability of mothers. Restructuring Welfare States*. Toronto: University of Toronto Press.
- Bernard, P. (1999). "La cohésion sociale: critique dialectique d'un quasi-concept." *Lien social et politiques - RIAC*, 41, (81), 47-60.
- Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Paris: Fayard.
- Comeau, Y. (2000). "L'insertion de jeunes adultes par l'économie: les expérimentations du mouvement associatif." Dans: *L'insertion socioprofessionnelle: Un jeu de stratégie ou un jeu de hasard?* (pp. 125-142). Sous la direction de: G. Fournier et M. Monette. Saint-Nicolas: Les Presse de l'Université Laval, CRIEVAT.
- Comité Aviseur de Solidarité Jeunesse. (2002). *Rapport du comité aviseur de Solidarité Jeunesse: Bilan de l'an 1 du projet*. Gouvernement du Québec. Québec.
- de Gaulejac, V. et Taboada-Léonetti, I. (1994). *La lutte des places*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Dhume, F. (2001). *Du travail social au travail ensemble. Le partenariat dans le champ des politiques sociales*. Paris: éditions ASH.
- Dufour, P., Boismenu, G. et Noël, A. (2003). *L'aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Esping-Anderson, G. (1996). *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*. Londres: Sage.
- Goyette, M. (1999). *L'analyse de pratiques partenariales dans le domaine de la santé mentale: Réflexions autour de l'équipe-itinérance-outreach du CLSC des Faubourgs*. Analyse de pratique pour l'obtention d'une maîtrise, École de service social, Université de Montréal, Montréal.
- Jones Finer, C. (1999). "Trends and developments in welfare states." dans: *Comparative social policy: Concepts, theories and méthodes* (pp. 15-33). Sous la direction de: Joachen Classen, Oxford: Blackwell.
- Le Bossé, Y. (2000). "Intégration socioprofessionnelle des adultes et pouvoir d'agir: devenir des compagnons de projets." Dans: *L'insertion socioprofessionnelle: Un jeu de stratégie ou un jeu de hasard?* (pp. 143-184). Sous la direction de: G. Fournier et M. Monette. Saint-Nicolas: Les Presse de l'Université Laval, CRIEVAT.
- Mayer, R. (2002). *Évolution des pratiques en service social*. Boucherville: Gaëtan Motin Éditeur.
- McAll, C. (1995). "Les murs de la cité: territoires d'exclusion et espaces de citoyenneté." *Lien Social et Politiques-RIAC*, 34, 81-92.

Jean Panet-Raymond, Martin Goyette et Céline Bellot

- Ministère de la solidarité sociale (MSS). (2001). *Projet Pilote Solidarité Jeunesse. Rapport final d'évaluation*. DRES: Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique. Québec.
- Mishra, R. (1993). "Social policy in the postmodern world." dans: *New perspectives on the welfare state in Europe* (pp. 18-40). Sous la direction de: C. Jones Finer. London: Routledge.
- Ninacs, W. A. (2002). *Type et processus d'empowerment dans les initiatives de développement économique communautaire au Québec*. Thèse de doctorat. Ecole de service social, Université Laval.
- Ordre professionnel des travailleurs sociaux du Québec (OPTSQ). (1996). *De la multidisciplinarité vers l'interdisciplinarité*. Montréal.
- Panet-Raymond, J., Bellot, C., et Martin, G. (2003). *Le développement de pratiques partenariales favorisant l'insertion socioprofessionnelle des jeunes: l'évaluation du Projet Solidarité Jeunesse*. Rapport présenté au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et au Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture. Montréal.
- René, J. F., Panet-Raymond, J., Provost, M., et Christine Lefebvre. (2000). *L'intégration des personnes assistées sociales et le rôle de l'État*. Rapport de recherche, Conseil québécois de développement social. Montréal.
- René, J. F., Goyette, M., Bellot, C., Dallaire, N. et Panet-Raymond, J. (2001). "L'insertion socioprofessionnelle des jeunes: le prisme du partenariat comme catalyseur de la responsabilité." *Lien social et Politiques-RIAC*, 46, 125-140.
- Rouffignat, J., Dubois, L., Panet-Raymond, J., Lamontagne, P., Cameron, S., et Girard, M. (2001). *De la sécurité alimentaire au développement social. Les effets des pratiques alternatives dans les régions du Québec*. Rapport Synthèse. Département de géographie, Université Laval. Québec.
- White, D., Jobin, L., McCann, D., et Morin, P. (2002). *Pour sortir des sentiers battus. L'action intersectorielle en santé mentale*. Québec: Les Publications du Québec.

Perspectives/Initiatives

No One Is Illegal: Direct Action in Defence of Immigrants and Refugees in Ontario

JEFF SHANTZ

Direct Action in Defence of Immigrants and Refugees in Ontario

Recent class re-compositions have shown a predominant tendency towards vast proportions of the global working class to be made "non-status" in terms of the absence of citizenship rights. A growing divide has emerged between the "secured" citizen, who enjoys a fullness of social citizenship rights, (and in recognizing its status can be made susceptible to appeals for "increased security" against other sectors of the working class such as immigrants, refugees, panhandlers, squeegeers and political activists), and an unsecured working class which increasingly suffers the status of being "non-status." G. K. Trichur (2004, p. 11) places this situation in the context of the recent emergence of what Giorgio Agamben (1998) calls *homo sacer*, "the political Enemy who is excluded from the political arena" and can be treated by states as disposable or redundant. In Canada, poor and homeless people, who in provinces like Ontario are denied, through legislation like the *Safe Streets Act*, even the right to ask for spare change, are among those reduced to the (non)status of *homo sacer*. This unsecured status is also the predicament of many immigrants and all refugees and displaced peoples (Trichur, 2004). The unsecured are regularly made the objects of disciplinary measure. For capital, the secured sectors can be mobilized against other sectors around neo-liberal discourses of debt and deficit reduction, cuts to welfare, law and order in the service of global competitiveness.

Increased policing, imprisonment, calls for harsher sentences and the death penalty as well as detentions, deportations and tighter borders are all signs of a culture of insecurity, crisis and fear. Similarly one might include private security