

Vous avez dit « continuité des services » ? Les professionnels de l'employabilité face aux catégories de l'immigration et de la jeunesse

Annalisa Lendaro and Martin Goyette

Number 70, Fall 2013

Accompagnement des jeunes en difficulté

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1021156ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1021156ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1703-9665 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Lendaro, A. & Goyette, M. (2013). Vous avez dit « continuité des services » ? Les professionnels de l'employabilité face aux catégories de l'immigration et de la jeunesse. *Lien social et Politiques*, (70), 63–79. <https://doi.org/10.7202/1021156ar>

Article abstract

In Quebec, the various players involved in the design, funding and implementation of youth policies seem to agree on one thing : the key objective must be “continuity of services,” i.e., ensuring that programs complement one another so that young people, as their needs change, can enter one of them without running the risk of finding themselves in a “rights vacuum.” In a context of a lack of financial resources and increased competition among support organizations, this paper seeks to shed light on the issues involved in targeting certain populations, based on the case of young immigrants. We begin by presenting the institutional context and then examine the role of job-readiness professionals, who in practice find themselves torn between the objectives that have been set and the specific cases of individual users.

Vous avez dit « continuité des
services » ?
Les professionnels de
l'employabilité face aux
catégories de l'immigration
et de la jeunesse

ANNALISA LENDARO

Post-doctorante

Chaire de recherche du Canada sur
l'évaluation des actions publiques
à l'égard des jeunes et des popula-
tions vulnérables (CRÉVAJ)

École nationale d'administration
publique (ENAP)
Montréal

MARTIN GOYETTE

Professeur

Titulaire de la Chaire de recherche
du Canada sur l'évaluation des
actions publiques à l'égard des jeu-
nes et des populations vulnérables
(CRÉVAJ)

École nationale d'administration
publique (ENAP)
Montréal

Les politiques publiques ont par définition des effets en matière d'accès aux services sur les individus qu'elles ciblent, ainsi que sur les populations qu'elles laissent en dehors de leur périmètre d'intervention (Ertul et coll., 2012). Les inégalités d'accès aux ressources socioéconomiques sont particulièrement visibles lorsque l'on compare les individus en fonction de leur âge et du statut de l'immigration : elles sont le résultat d'une stratification de la citoyenneté (Morris, 2003) qui s'est complexifiée avec le temps au rythme des évolutions des politiques migratoires, toujours plus sélectives (Pellerin, 2011), et des politiques dites d'insertion des jeunes, dont le fonctionnement implique la définition des ayants droit et l'exclusion des autres (Loncle, 2010).

La recherche que nous avons conduite en 2012 dans la région de Montréal se proposait de vérifier quels sont les recoupements catégoriels observables lorsque l'on s'intéresse à l'insertion des jeunes immigrants, et quel type de logiques

conditionnent l'usage de certaines catégories et la non-prise en compte d'autres de la part des professionnels de l'employabilité.

L'approche par le ciblage des politiques sociales et, en particulier, des dispositifs d'employabilité, permet de montrer quelles sont les logiques qui produisent des « frontières » internes à la société entre, d'une part, des groupes dont l'insertion est une responsabilité partagée entre l'individu et l'État, et, d'autre part, des individus considérés comme les seuls responsables de leur propre intégration au marché du travail et, plus largement, à la société.

Dans un premier temps, nous présenterons les principaux éléments de contexte concernant les politiques d'immigration au Canada et au Québec. Ensuite nous analyserons plus finement le cas des programmes pour les immigrés dans le domaine de l'employabilité, et celui de la place de cette population dans les dispositifs dédiés à la jeunesse en difficulté. Dans un troisième temps, nous mettrons en exergue l'importance des rapports entre financeurs et organismes communautaires dans les pratiques professionnelles des accompagnateurs, pour conclure avec des considérations sur le lien entre le ciblage et l'exclusion de certaines catégories particulièrement vulnérables.

LE CIBLAGE : LA POSTURE MÉTHODOLOGIQUE ET LES MATÉRIAUX

Le ciblage est une opération caractéristique de la mise en place des politiques sociales et de l'emploi des systèmes libéraux (Amghar et coll., 2011). Il vise à identifier des groupes ou des territoires qui, en règle générale, sont particulièrement exposés à des risques (chômage, discrimination, pauvreté, etc.).

Une fois déterminées les caractéristiques de la catégorie-cible (ex. jeunes, immigrants, minorité visible), le ciblage se traduit ensuite en des modalités techniques d'accès aux droits (compensations financières, services spécialisés d'accompagnement, etc.) qui permettent aux financeurs de limiter cet accès aux ayants droit, par exemple « une différenciation tarifaire, une modulation du niveau d'une prestation financière en fonction de critères particuliers, un mécanisme d'individualisation de l'offre selon la situation ou le comportement du bénéficiaire » (Warin, 2010 : 2).

La littérature est riche en études sur les processus, les acteurs, les référentiels et les temporalités qui caractérisent la construction des catégories cibles par l'action publique (Demazière, 2002). Toutefois, les recherches qui s'attachent à explorer les lieux et les effets de cette construction sont moins nombreuses (Frigoli, 2009).

De la même manière, les études sur l'emploi des jeunes en difficulté foisonnent, tout comme celles qui s'intéressent aux minorités visibles et aux immigrants sur le marché du travail ; toutefois, les recherches croisant jeunesse et immigration ne font pas l'actualité de la production scientifique québécoise. Nous

posons l'hypothèse d'une forte sectorisation de l'action publique. Le contexte institutionnel fait que les compétences en matière d'immigration, d'emploi et de jeunesse en difficulté sont attribuées à des ministères et à des organismes ¹ qui définissent leurs cibles de manière autonome.

Cette recherche s'est alors proposé de répondre aux questions suivantes : les dispositifs d'employabilité en direction des immigrants tiennent-ils compte de la situation spécifique des jeunes ? Les dispositifs d'employabilité en direction des jeunes considèrent-ils la situation spécifique des immigrants ? Nous avons fait l'hypothèse que ce système produit des exclus qui restent en dehors des mailles de la solidarité, ainsi que des quasi-exclus à cause de leur correspondance partielle aux catégories cibles officielles.

Les terrains d'investigation ont privilégié les espaces des pratiques professionnelles des accompagnateurs qui sont souvent tiraillés entre l'injonction des financeurs de faire le tri entre les publics, et leur mission « sociale » visant à aider les plus démunis.

L'étude comparée des dispositifs d'employabilité au Québec² a été suivie d'une analyse critique des processus de ciblage par entretiens semi-directifs (vingt-neuf au total) avec des professionnels de la mise en œuvre de ces dispositifs (de la Ville de Montréal, des organismes spécialisés en employabilité, des organismes communautaires d'accueil pour immigrants, etc.). Ces acteurs ont été interrogés d'une part sur leurs pratiques professionnelles, et d'autre part sur les enjeux du ciblage et sur ses conséquences en matière d'arbitrage entre une posture de stricte adhésion aux directives des financeurs et une posture d'adaptation voire de contournement des catégories cibles officielles.

CANADA, QUÉBEC, MONTRÉAL : LE MILLEFEUILLE ADMINISTRATIF DANS LE DOMAINE DE L'IMMIGRATION

Le Canada est une fédération, et la répartition des cadres de juridictions entre les provinces et le fédéral est inscrite dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB) de 1867. À cet égard, le cadre institutionnel de la politique migratoire relève d'une responsabilité partagée entre le niveau fédéral (Citoyenneté et Immigration Canada, CIC) et le niveau provincial (ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles – MICC).

-
1. MICC – Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles ; MESS – Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale ; MELS – Ministère de l'Éducation, des Loisirs et du Sport, SAJ – Secrétariat à la jeunesse.
 2. Au total nous avons étudié 12 dispositifs d'accompagnement à l'emploi, dont 5 spécifiquement dédiés à un public migrant, et 7 ciblant un public jeune. L'analyse des textes officiels et de l'abondante littérature grise (rapports, bilans d'activité, etc.) a permis de réaliser une cartographie des dispositifs d'employabilité dont le but était de faire émerger les catégories cibles « officielles », et donc les profils des destinataires légitimes d'un accompagnement vers l'emploi renforcé.

L'« Accord Canada-Québec de 1991 relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains » attribue un rôle décisif au Québec dans la sélection des immigrés indépendants, c'est-à-dire de ceux qui sont sélectionnés en fonction de critères économiques et sociaux, et réitère en même temps les objectifs que doit poursuivre la politique d'intégration (Chicha et Charest, 2008). L'accord fixe de nouvelles responsabilités pour le Québec en matière de gestion des programmes d'intégration, de sorte qu'il incombe désormais exclusivement à l'ordre de gouvernement provincial de les mettre en place et d'en assurer la gestion pour les immigrés admis. Le Canada s'étant ainsi retiré, avec pleine compensation financière au Québec, de l'ensemble des services d'accueil et d'intégration, ces derniers sont alors financés grâce au transfert de fonds du fédéral au provincial.

Le gouvernement canadien conserve cependant la responsabilité de l'admission des personnes choisies par le Québec, ainsi que celle du traitement des dossiers de demande de résidence permanente. Par ailleurs, si le Québec a des responsabilités en matière de sélection et d'intégration des immigrants reçus sur son territoire, le fédéral a des compétences exclusives en matière d'asile. Quant à la sélection des candidats à l'immigration permanente et temporaire en sol québécois, elle relève d'Immigration-Québec (niveau provincial), alors qu'il revient au fédéral (CIC) de traiter les demandes d'immigration et de procurer des services connexes.

La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) qui encadre le système d'immigration au Canada crée un certain nombre de catégories d'immigrants.

Au Canada et au Québec, le statut d'immigration d'une personne détermine les droits ainsi que les services auxquels cette personne peut avoir accès (Gravel, Rhéaume et Legendre, 2012). Par exemple, les résidents temporaires (étudiants, travailleurs, aides familiaux résidents, visiteurs) ne sont pas admissibles à un ensemble de dispositifs réservés aux résidents permanents et aux citoyens canadiens (Services juridiques communautaires de Pointe-Saint-Charles et Petite-Bourgogne, 2010).

Dans ce contexte, les personnes ayant un statut d'immigration précaire (donc toute personne n'ayant pas la résidence permanente) ou sans statut hésitent souvent avant de faire appel aux services publics. Ainsi, ces immigrants se retrouvent marginalisés et parmi les personnes les plus vulnérables. Qu'on soit jeune ou non, l'accès aux mesures d'employabilité est très largement déterminé par la possession de la résidence permanente.

LES PROGRAMMES DANS LE DOMAINE DE L'EMPLOYABILITÉ

Les dispositifs ciblant les immigrants

Les différents programmes gouvernementaux visant le développement de l'employabilité et l'intégration en emploi relèvent de plusieurs niveaux de

Vous avez dit « continuité des services » ? Les professionnels de l'employabilité face aux catégories de l'immigration et de la jeunesse

Encadré 1 : Les statuts de l'immigration

Statuts	Caractéristiques
Citoyen canadien	Une personne peut être citoyenne canadienne par le fait qu'elle est née en sol canadien. À moins d'être citoyenne canadienne de naissance, une personne doit d'abord être résidente permanente avant de faire une demande de citoyenneté. De plus, avant de pouvoir obtenir la citoyenneté, une personne doit avoir accumulé au moins trois ans de résidence en sol canadien au cours des quatre années qui précèdent sa demande.
Résident permanent	Un résident permanent est une personne qui a obtenu la permission de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) de demeurer de façon permanente au Canada. Un résident permanent a le droit d'habiter, d'étudier et de travailler au Canada. Il a aussi accès pratiquement aux mêmes services publics qu'un citoyen, à quelques exceptions près. Toutefois, contrairement aux citoyens, les résidents permanents peuvent perdre leur statut.
Réfugié accepté	Une personne doit être soit « réfugiée au sens de la Convention » ou une « personne ayant besoin de protection ». Lorsqu'une personne reçoit une décision positive de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) lui accordant le statut de « réfugié au sens de la Convention » ou de « personne ayant besoin de protection », elle peut demeurer au Canada et faire une demande de résidence permanente. Cette personne doit aussi déposer une demande pour obtenir un Certificat de sélection du Québec (CSQ). Cette demande devrait être faite le plus rapidement possible, car la possession d'un CSQ permet l'accès à davantage de services publics.
Nouvel arrivant	Il s'agit d'une catégorie qui fait référence à tout immigrant qui a un statut de résident permanent depuis 5 ans ou moins.
Revendicateur de statut (demandeur d'asile)	Lorsqu'une personne entre au Canada et dépose une demande de protection pour réfugié, elle obtient le statut de revendicateur du statut de réfugié.
Réfugié refusé	La catégorie des réfugiés refusés inclut les personnes qui ont reçu une réponse négative de la CISR rejetant leur demande de protection en tant que réfugié au Canada.
Résident temporaire Cette catégorie désigne les personnes autorisées à demeurer au Canada pour une période de temps limitée pour visiter, travailler ou étudier	Visiteurs – doivent obtenir un visa pour séjourner au Canada, à moins qu'ils ne proviennent d'un pays dispensé du visa.
	Travailleurs étrangers – doivent posséder un permis de travail afin de travailler légalement au Canada. À quelques exceptions près, une personne doit présenter une demande de permis de travail avant d'arriver au Canada et un employeur doit lui avoir fait une offre d'embauche. Un permis de travail est généralement valide pour une période d'un an.
	Aides familiaux résidents – obtiennent un permis de travail pour travailler et habiter à la résidence privée d'un employeur, afin de fournir des soins à domicile à des enfants, à des personnes âgées ou à des personnes handicapées. Ce permis de travail est d'abord valide pour un an et peut être renouvelé.
	Étudiants étrangers – doivent posséder un permis d'études pour tout programme d'études d'une durée de plus de six mois.
Sans statut	Cette catégorie est composée des personnes qui sont au Canada sans aucun statut légal d'immigration. Par exemple, certains ont outrepassé la durée de leur visa de résident temporaire ou de leur permis d'études ou de travail. D'autres n'ont pas quitté le Canada comme l'a ordonné le CIC, par suite du refus d'une demande de statut de réfugié.

juridiction. En effet, des mesures de soutien sont mises en œuvre par le gouvernement fédéral par l'entremise des programmes de Ressources humaines et développement des compétences Canada (ex. : assurance emploi). En outre, c'est également le gouvernement qui délivre les permis de travail selon les différents statuts d'immigration. Les organismes visant le soutien des jeunes immigrants peuvent ainsi s'appuyer sur ces soutiens et doivent tenir compte de la législation fédérale en matière d'emploi et de formation.

Par ailleurs, au Québec, les dispositifs d'employabilité concernant les immigrants sont inscrits dans le cadre administratif de la politique d'intégration des immigrants, qui comprend des programmes plus larges d'inclusion dans la société québécoise. L'« intégration » visée est en effet définie comme un processus multidimensionnel (linguistique, économique et social) (MICC, 2008) dont l'emploi est l'un des éléments fondamentaux, incontournable mais insuffisant.

La prise en charge de l'insertion sur le marché du travail des immigrants est un domaine de l'action publique qui confère une place centrale aux organismes publics spécialisés (le MICC et Emploi-Québec pour la conception et le financement) et, surtout pour la mise en œuvre des programmes, aux organismes communautaires.

Le partage des responsabilités entre le MICC et Emploi-Québec en matière d'immigration n'est pas évident. En principe, Emploi-Québec est responsable de l'offre de services de pré-employabilité (notamment de formation) et d'employabilité (par ailleurs destinés à bien d'autres catégories cibles), alors que le MICC est censé mettre en place des services d'adaptation au marché du travail pour les immigrants. Sur le terrain, ce partage des compétences est bien plus flou.

Emploi-Québec, service public de l'emploi relevant du MESS, est un des protagonistes de l'intervention en direction des « nouveaux arrivants » (résidents permanents depuis cinq ans et moins) et des « minorités visibles », qu'il reconnaît comme des populations cibles : « la clientèle immigrante et les jeunes font partie de nos priorités » (Entretien, cadre Emploi-Québec).

Pour les immigrants temporaires et les sans-statut, aucun service officiel n'est mis à disposition : « On ne les dessert pas. Pour être admissibles, il faut avoir la résidence permanente ; à partir de là on ne fait pas de différence entre citoyens canadiens et étrangers. [...] Quelqu'un qui a un permis d'étudiant ou de travail temporaire n'est pas admissible aux mesures d'emploi ; les gens qui ont un permis de travail ont déjà un travail, les étudiants sont là pour étudier » (*ibid.*).

Emploi-Québec n'est donc pas concerné par l'éventuelle perte d'emploi d'un travailleur temporaire, ni par son besoin de prolonger son statut à travers un nouveau contrat, ni par l'éventuel besoin de travailler d'un étudiant ou encore d'un demandeur d'asile.

D'autres programmes essayent d'intervenir sur l'intégration des immigrants, étant pour la plupart conçus et financés par le MICC : ce dernier finance les actions d'accueil, d'orientation, de formation linguistique, d'employabilité (par exemple d'adaptation au marché du travail) en direction notamment des nouveaux arrivants et, dans certains cas, des travailleurs et des étudiants temporaires (qui sont uniquement admissibles aux cours de francisation à temps partiel).

Le MICC finance ainsi le travail des organismes communautaires, prioritairement par le biais du Programme d'accompagnement des nouveaux arrivants (PANA) qui, depuis le 1^{er} avril 2012, a été rebaptisé Programme Réussir l'intégration.

Les services d'employabilité finançables par le MICC, tout comme ceux qui sont financés par Emploi-Québec, sont destinés aux immigrants résidents permanents. Dans le cas de ces programmes, aucun critère d'âge n'est appliqué, et en sont exclues toutes les catégories d'immigrants temporaires (travailleurs, étudiants, visiteurs, sans statut) ainsi que les immigrants qui ont obtenu la résidence permanente depuis plus de cinq ans³. Ces derniers n'ont d'autre choix que de recourir aux programmes qui ne tiennent pas compte de leur situation particulière d'immigrants ou de minorité visible.

À cet égard, comment le « statut » de jeune est-il pris en compte dans le développement des services aux immigrants ?

Les dispositifs ciblant les jeunes : quels recoupements avec les immigrants ?

L'injonction à l'autonomie (Moriau, 2011) et le principe d'activation (Dumont, 2011) sur lesquels reposent bon nombre de dispositifs d'insertion des jeunes, tant au Québec qu'en France (Lima, 2008), déterminent un accès aux droits et aux services qui est de plus en plus subordonné à des critères de comportement des ayants droit (*les clients*, au Québec) qui doivent démontrer leurs efforts pour intégrer le marché du travail ou de la formation, et surtout leur volonté de sortir de l'assistance (Goyette et coll., 2011). Au Québec, une « stratégie d'action jeunesse » cherche à coordonner les différents secteurs, politiques et programmes au niveau local et régional dans un mouvement de décentralisation. Pourtant, la question de la cohérence et de la continuité des services aux jeunes en difficulté se pose avec acuité (Goyette et coll., 2012).

3. L'idée à la base de cette exclusion est qu'un immigrant résident permanent depuis plus de cinq ans devrait être arrivé au terme de son parcours d'intégration. De nombreux organismes communautaires (TCRI, 2010) soulignent par contre les difficultés de personnes, notamment de femmes, qui cherchent pour la première fois un travail après une longue phase de transition et d'adaptation, pendant laquelle elles se sont principalement dédiées à l'apprentissage de la langue, aux enfants en bas âge, etc.

Dans ce contexte, lorsque l'on parle conjointement de jeunesse en difficulté et d'immigration, on peut faire référence à deux catégories : d'une part, aux jeunes nés à l'étranger qui, par exemple, ont été parrainés par leurs parents, ou encore aux citoyens canadiens qui ont des parents ou des grands-parents immigrants ; d'autre part, aux jeunes de minorités visibles qui, peu importe leur statut d'immigration (citoyens ou étrangers), sont identifiés par la couleur de leur peau ou la culture d'origine (langue, notamment). Ces deux catégories peuvent bien évidemment se recouper.

À Montréal, les problèmes publics associés à la jeunesse immigrante relèvent surtout du chômage et du décrochage scolaire, dont les minorités visibles seraient les principales victimes.

Encadré 2 : les minorités visibles (source : MICC, 2010)

Au recensement de 2006, la proportion de la population québécoise appartenant à une minorité visible atteint 8,8 % (654 350 personnes). Les groupes de minorités visibles les plus importants dénombrés au Québec sont les Noirs (28,7 % de l'ensemble des minorités visibles), les Arabes (16,7 %) et les Latino-Américains (13,7 %). La population des minorités visibles est composée de 196 810 natifs (30,1 %), de 428 140 immigrants (65,4 %) et de 29 395 résidents non permanents (4,5 %). La population des minorités visibles âgée de 15 ans ou plus s'élève à 492 530 personnes. De ce nombre, 84,1 % font partie de la première génération, 13,8 %, de la deuxième génération et 2,1 %, de la troisième génération ou plus. Plus de 90 % des personnes des minorités visibles habitant au Québec en 2006 résident dans la région métropolitaine de Montréal. Elles y forment 16,5 % de la population totale.

En règle générale, les organismes qui travaillent sur la jeunesse, tant publics que communautaires, se déchargent de toute responsabilité vis-à-vis des statuts de l'immigration en se déclarant « pas compétents pour ces populations », qui relèvent de la gestion de l'immigration. Peu importe leur âge, cela est une affaire du MICC et des organismes qu'il délègue sur le terrain.

Dans la hiérarchie des statuts, l'âge vient donc après le statut de l'immigration, et est une condition indispensable, mais pas suffisante pour avoir accès aux services d'employabilité spécialement conçus pour la jeunesse. Toutefois, contrairement à ce qui arrive en France⁴, le ciblage des jeunes appartenant à une minorité visible est légitime au Québec, et implique la mise en place d'une multitude de programmes destinés aux jeunes résidents permanents ou citoyens qui sont à risque de discrimination ethnoraciale.

4. En France, le ciblage doit se conformer à un projet politique républicain, visant à traiter les problèmes liés à l'immigration sans discriminer et sans reconnaître, même implicitement, l'existence de communautés ethniques, religieuses ou culturelles. Le ciblage des populations immigrées se fait donc principalement par le biais de catégories territoriales, comme les quartiers dits « sensibles » (Lendaro, 2012).

Encadré 3 : Programmes d'employabilité pour les jeunes

Le gouvernement du Québec, la Ville de Montréal et Intégration Jeunesse (organisme sans but lucratif spécialisé dans l'insertion en emploi des jeunes) gèrent conjointement depuis 2009 le programme « Valorisation jeunesse », initiative qui permet chaque année à 600 jeunes issus de l'immigration et des minorités visibles d'accéder à un emploi d'été dans leur domaine de formation. Le manque d'expérience en entreprise ayant été repéré comme un frein majeur à l'accès à l'emploi des jeunes issus de l'immigration et des minorités visibles, les programmes de mentorat comme « Québec pluriel » visent à aider les jeunes à se constituer un réseau professionnel. Les critères d'admissibilité de Québec pluriel combinent l'âge et le statut de l'immigration : avoir entre 16 et 24 ans pour les membres d'une minorité visible citoyens ou résidents permanents, ou entre 16 et 35 pour les membres d'une communauté culturelle (« allophone ») et nouveaux arrivants (résidents permanents depuis cinq ans ou moins). Développé par Emploi Québec, Québec pluriel est mis en œuvre par les Carrefours Jeunesse Emploi (CJE), structures semi-publiques nées en 1995 avec l'objectif de devenir les organismes référents pour l'emploi des jeunes entre 16 et 35 ans et des lieux-ressources consacrés à l'insertion socioprofessionnelle. Les CJE deviennent progressivement les responsables de la mise en œuvre des programmes d'activation de la jeunesse, comme « Jeunes en action » (anciennement « Solidarité jeunesse »), programme qui cible les 18-24 ans admissibles à l'aide sociale ou bénéficiaires de cette aide, que l'on veut amener à renoncer « librement » à ce droit en les orientant vers une prise en charge où ils sont appelés à s'engager dans des activités de préemployabilité (formations, sorties, atelier de « confiance en soi », etc.) (Lima, 2010).

Les catégories de « jeunes » construites par le ministère de l'Éducation et par celui de l'Emploi ne tiennent pas compte des différents statuts de l'immigration, précisément parce que cela rentre dans les compétences du MICC. Les organismes communautaires doivent jongler avec ce système sectoriel d'intervention, en adoptant leur approche en fonction de la provenance des financements et de leur affiliation principale à l'un ou à l'autre ministère.

Dans une perspective de rationalisation des dépenses et de recherche continue de subventions, « les gens sont obligés de laisser tomber leurs objectifs initiaux pour se consacrer tout le temps à certaines clientèles ; ils vont dire “écoute, à la fin du mois je serai jugé non pas en fonction de ce que j'ai fait en plus, mais en fonction de la clientèle qui était bien définie dans l'offre de services”. Tu es obligé de faire avec. » (Accompagnateur, Organisme d'employabilité à la jeunesse).

Le fait que la majorité des organismes communautaires fonctionne sur des financements par projet et « par tête » crée de la compétition. Cette course aux subventions (« Chacun défend son bifeck ! », accompagnateur, Carrefour Jeunesse Emploi) est a priori incompatible avec le modèle partenarial, considéré par les décideurs comme l'instrument d'intervention idéal pour intervenir sur des phénomènes transversaux et complexes comme le chômage des publics vulnérables.

Si les dysfonctionnements entre les organismes partenaires attirent l'attention des acteurs publics, l'exclusion des jeunes étrangers ayant un statut temporaire n'est pas remise en discussion par les financeurs des mesures d'employabilité, ni d'ailleurs par l'ensemble des organismes responsables de leur mise en œuvre. En effet, du point de vue des concepteurs des programmes d'employabilité, la légitimité des minorités visibles et des immigrants permanents réside dans le fait qu'il s'agit de populations qui se sont installées durablement sur le territoire : les investissements en matière d'actions d'accompagnement spécifique sont donc considérés rentables. Ce n'est pas le cas des jeunes étrangers temporaires (travailleurs, étudiants, demandeurs ou sans statut), pour lesquels on doit se remettre au MICC et au CIC, seuls responsables d'une immigration (théoriquement) transitoire.

Il revient ensuite à chaque professionnel confronté concrètement aux enjeux de l'application de ces catégories cibles de décider s'il va respecter rigoureusement ou non les consignes des financeurs. Dans cette perspective, les acteurs «de la base» ont une marge de manœuvre relative à l'application des règles formulées par les bailleurs de fonds.

LE NIVEAU LOCAL DE LA MISE EN PLACE DES SERVICES : CIBLAGES, AUTONOMIE FINANCIÈRE ET CONTRÔLES DES BAILLEURS SUR LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES

Le niveau local est de plus en plus incontournable du point de vue des services d'employabilité, notamment à Montréal : les organismes communautaires sont en première ligne, et se sont vu confier par les acteurs publics (voir par exemple le communiqué du MICC du 4 juillet 2012) de plus en plus de responsabilités.

En effet, la Table de concertation pour les réfugiés et les immigrants (TCRI), qui regroupe 140 organismes communautaires intervenant dans le domaine des droits et de l'accès aux services des personnes immigrantes et réfugiées, joue par ailleurs un rôle de représentant politique auprès du gouvernement, dont il est l'interlocuteur. Ces organismes, financés principalement par le MICC et par Emploi-Québec, considèrent l'emploi comme «un élément du dispositif d'intégration des immigrants au Québec, c'est un élément du système» (Réfèrent Emploi, TCRI).

Le Réseau national des organismes spécialisés dans l'intégration en emploi des nouveaux immigrants (ROSINI) regroupe les organismes de la TCRI qui s'intéressent plus spécifiquement, mais pas exclusivement, à l'insertion professionnelle. Les mesures d'employabilité qui y sont mises en œuvre ne ciblent pas les jeunes puisqu'elles sont conçues pour les immigrants admis que le MICC considère d'emblée comme des adultes : «Les jeunes, ce n'est pas dans le panorama du ministère de l'Immigration. Tu vois... eux, ils financent des

activités pour l'intégration des parents, des adultes, puis les enfants et les jeunes, c'est censé aller de soi.» (Référént Éducation, TCRI).

Or, il s'avère que cela ne va pas de soi pour tous les « professionnels de l'intégration ».

Des problèmes spécifiques concernant les jeunes immigrants, notamment nouveaux arrivants, ont été repérés au niveau scolaire, mais cela entre dans la sphère de compétence du ministère de l'Éducation, qui n'estime pas devoir intervenir auprès des jeunes immigrants : « quand on tape à la porte du ministère de l'Éducation pour dire « écoutez, les jeunes immigrants ont tel problème, nous voudrions intervenir pour le résoudre », ils disent « non » parce que c'est une compétence du MICC, parce que tout simplement ils sont étiquetés comme « immigrants » » (Référént Emploi, TCRI).

Le MICC, de son côté, ne cible pas spécifiquement les jeunes, il finance prioritairement les services pour les immigrants résidents permanents : « c'est un retour sur investissement, les personnes vont rester ici » (Référént Éducation, TCRI). Ce n'est pas le cas des immigrants temporaires qui, même s'ils ont besoin de services de francisation ou d'employabilité, sont censés à terme rentrer dans leur pays. Le fait d'être jeune n'est pas un critère qui leur permet d'accéder aux services, car le statut de l'immigration prime sur le critère d'âge.

Cependant, ces organismes ne travaillent pas tous dans les mêmes conditions et ne jouissent pas tous des mêmes marges de manœuvre quant au ciblage de leurs clientèles. Ayant souvent pour ambition de rendre un service à tous ceux qui en ont besoin, leur degré d'autonomie varie avant tout en fonction de la variété de leurs sources de financement.

Les accompagnateurs à l'emploi sont censés adapter des principes généraux à des cas particuliers, sauf que parfois les cas particuliers n'entrent pas dans les catégories cibles. Dans un contexte d'incitation à la performance et à la rationalisation des dépenses, un choix doit être fait entre, d'une part, la volonté d'aider la personne qui n'est pas admissible à un dispositif financé par le MICC ou Emploi-Québec, au prix de ne pas pouvoir comptabiliser ce service parmi ceux rendus, et, d'autre part, le respect des cibles et l'ouverture des services aux seuls ayants droit.

Certains accompagnateurs à l'emploi, souvent issus du monde associatif, poursuivent l'objectif d'un service ouvert à tous, mais doivent composer avec les logiques de rentabilité et les instruments de contrôle mobilisés par les financeurs : « Le jeune m'appelle et me demande de l'aide, je lui demande son âge puis je lui dis de venir me voir. Après, je vais devoir rentrer les informations sur MSI, le système d'Emploi-Québec, et là, on peut me dire que je ne peux pas continuer à le rencontrer... mais après, s'il a besoin de moi, il m'appelle, il fait directement appel à moi, et tout cela n'est pas comptabilisé dans le compte rendu d'activité » (Accompagnateur, Organisme d'employabilité à la jeunesse).

Dans d'autres cas, des organismes comme le Centre social d'aide aux immigrants (CSAI) peuvent compter sur un financement MICC/Emploi-Québec dans le cadre du programme Réussir l'intégration, qui permet la mise en place, entre autres, d'un service d'employabilité. Au-delà des bailleurs publics, le CSAI peut faire appel au financement de Centraide, grande organisation philanthropique qui recueille des dons auprès de la population, notamment des entreprises, pour soutenir un réseau d'organismes de la région de Montréal. Ce dernier financeur est essentiel du point de vue de la possibilité d'élargir les services à d'autres catégories de personnes exclues des mesures publiques : « Nous n'acceptons pas les Canadiens, les demandeurs de statut et les résidents temporaires. Ils ne sont pas supposés... voilà. Après on a le financement de Centraide, et pour nous, ça veut dire pouvoir aider les personnes qui ne sont pas financées par le programme du MICC... les revendicateurs, les personnes qui sont ici depuis plus de cinq ans... avec le financement de Centraide, on peut donner des services aux gens vulnérables. » (Réfèrent Employabilité, CSAI).

Pour les accompagnateurs en contact avec la clientèle, il est question notamment de se percevoir comme des opérateurs du social, et non pas comme des fonctionnaires : « On n'est pas devenus des fonctionnaires juste parce qu'on est financés par l'État, on a gardé notre philosophie humaniste, si je vois quelqu'un qui est revendicateur, je ne peux pas lui dire de partir... » (*Ibid.*).

Cette situation est donc favorable à l'adoption de compromis, entre une logique d'adhésion aux directives des bailleurs publics, qui contrôlent que les subventions sont utilisées uniquement pour certaines catégories, et l'ouverture à ceux qui ont besoin et pour lesquels existent beaucoup moins de services : « Si c'est le MICC qui finance, on n'a pas d'arrangement à faire. Lorsque nous recevons quelqu'un, nous devons entrer les données dans la base qui est gérée par le MICC. Il contrôle tout, nous ne pouvons pas accepter n'importe qui ; si la personne n'est pas autorisée, l'inscription est annulée. Mais là, heureusement, nous avons Centraide. » (*ibid.*).

Le cas par cas est donc possible parce que, dans le cas de cet organisme, le financement privé permet aux accompagnateurs de ne pas envisager l'accompagnement comme une performance en vue d'obtenir ou de renouveler le seul financement qui fait vivre la structure.

Ce n'est pourtant pas le cas de la majorité des structures spécialisées en intégration des immigrants, pour lesquelles il est essentiel de prouver au MICC qu'elles arrivent à desservir un nombre grandissant de personnes entrant dans les catégories cibles. Pour celles-ci, il est donc beaucoup plus risqué et coûteux d'élargir leurs services aux exclus : « On accompagne dans le processus de recherche d'emploi les personnes qui ont un statut permanent, de réfugié, de parrainé. Les gens qui ont un statut précaire ne sont pas accompagnés et ne peuvent pas avoir l'assistance d'Emploi-Québec [...]. On essaie de les aider parce

qu'ils sont des compatriotes, mais nous ne sommes pas subventionnés pour le faire, alors... c'est compliqué» (Accompagnatrice, Organisme de soutien aux minorités visibles).

En conclusion, même si les catégories cibles sont définies au niveau fédéral et provincial, le sort des ayants droit et surtout des non ayants droit dépend au moins en partie des professionnels de l'insertion et des sources de financement de leur organisme. Plus elles sont variées et nombreuses, plus les accompagnateurs disposeront des marges de manœuvre pour élargir les services.

Cette autonomie hétérogène des organismes communautaires dépend également des instruments de contrôle utilisés par les bailleurs de fonds : Emploi-Québec et le MICC utilisent des instruments de transfert informatisé des informations concernant les personnes desservies, qui limitent à la source les possibilités de contournement des cibles de la part des professionnels.

De plus, les financements octroyés sont très majoritairement des subventions « par tête », des sommes forfaitaires versées en fonction du nombre de clients desservis, subventions éventuellement renouvelées sur la base des résultats quantifiables. En l'absence donc de budgets de fonctionnement garantissant la pérennisation du personnel et la continuité des projets, les organismes doivent faire l'économie de leurs ressources en se limitant à fournir des services aux ayants droit. Ce mécanisme fait que chaque structure a intérêt à rester dans son créneau. Lorsque plusieurs organismes font appel aux mêmes sources de financement, la compétition entre eux s'accroît. Pour des organismes financés par projet et « par tête », il est donc risqué d'élargir les services à une clientèle qui n'entre pas dans les catégories cibles parce qu'ils ne pourraient pas comptabiliser ces services parmi ceux qui sont rendus et donc prouver à leurs financeurs l'efficacité de leur intervention.

Cette compétition cloche bien entendu avec l'omniprésence des termes « concertation » et « continuité des services » dans les programmes d'action, tant dans le domaine de l'immigration que dans celui de la jeunesse.

CONCLUSION :

QUELLE « CONTINUITÉ DES SERVICES » ET POUR QUI ?

Cette recherche a permis de mettre l'accent sur le potentiel d'exclusion des processus de ciblage : le cas des « jeunes immigrants » fait apparaître une hiérarchie des catégories cibles où le statut de l'immigration prime sur celui défini par des critères d'âge. Autrement dit, ça ne suffit pas d'être jeune au sens de l'âge biologique pour être titulaire des droits et des services destinés à la jeunesse : un jeune étranger avec un statut temporaire ou sans statut en sera exclu. Les premiers résultats de cette recherche portent à croire que les risques d'exclusion sont importants pour les personnes qui n'entrent pas dans les catégories officielles des politiques publiques (Gauthier, Lacroix, Liguori,

Martinez, Ngoc, 2010). Ils montrent notamment à quel point la question de l'équité porte à la fois sur l'instauration de droits pour les personnes vulnérables, mais aussi sur la manière dont les sociétés facilitent l'accès à des opportunités sociales et matérielles (Gravel et coll., 2012).

L'ensemble des acteurs concernés par la conception, le financement et la mise en œuvre des mesures d'insertion socioprofessionnelle semble s'accorder sur une chose : l'objectif à viser est la « continuité des services », c'est-à-dire la complémentarité et la fluidité des programmes qui permettraient à l'individu, en fonction de l'évolution de ses besoins, d'entrer dans l'un ou dans l'autre, sans se retrouver dans un vide de droits. Engagement jeunesse a été lancé en 2007 précisément pour atteindre ce but⁵. Et pourtant, les domaines d'action publique « jeunesse » et « immigration » apparaissent encore bien étanches. Il s'agit ici d'un élément fondamental à intégrer dans le grand chantier de réflexion que vit le Québec à l'heure du renouvellement de la politique de la jeunesse du gouvernement du Québec.

En effet, le partage des compétences entre ministères reste clair, et les catégories cibles ne se recoupent pas facilement. Cela veut dire, pour les organismes chargés de la mise en œuvre, qu'il faut jongler avec les financements et les tutelles pour se donner le plus de chances possible de pouvoir élargir les services à tous ceux qui demandent à y avoir accès. Or, les marges de manœuvre des organismes communautaires varient en fonction de la diversification ou non de leurs sources de financement, puis des contrôles et des mécanismes d'évaluation (quantitatifs) auxquels ils doivent se soumettre et desquels dépend le renouvellement des subventions. En effet, le contexte de compétition pour les ressources et l'injonction à la performance quantifiable (par exemple les outils de contrôle d'Emploi-Québec) poussent certains organismes communautaires qui dépendent des financements publics (par exemple le MICC) à sélectionner les bénéficiaires et à en exclure d'autres. À cet égard, certains informateurs clés mettent en avant la perte de leur pouvoir de défense des droits et intérêts des personnes. D'autres organismes, minoritaires, qui peuvent compter sur une diversification des sources de financement, se permettent des « ouvertures » en accueillant certains jeunes qui n'entrent pas dans les catégories cibles officielles. Par ailleurs, il s'agit d'insister sur la sectorisation observée. Cette dernière induit un « saucissonnage » des problématiques sociales qui évacue l'interdépendance entre les différents statuts d'appartenance et les diverses sphères de vie d'un jeune. Pourtant, il s'agit bien là de ce que voulait combattre l'esprit de la continuité de services.

5. Cette entente a été signée par cinq ministères (Immigration, Emploi, Éducation, Santé, et Affaires municipales et régionales) qui se sont engagés à « améliorer la complémentarité et la continuité des services pour qu'un jeune qui passe d'un programme à un autre puisse le faire dans une meilleure fluidité, avec un accompagnement, pour qu'il n'y ait pas de vide de services » (Chargée de mission, Engagement jeunesse).

Ces résultats ne sont pas sans rappeler la dérive de contrôle que plusieurs observent à la suite de la mise en place des principes de la nouvelle gestion publique dans l'administration publique et le social. En effet, si personne ne peut être contre l'objectif de bien évaluer comment l'utilisation des fonds publics parvient à produire le résultat d'une politique, la technicisation de la reddition de compte au travers des systèmes comptables informatisés enferme les groupes dans une perspective de sous-traitance de la gestion de l'exclusion (Bentayeb et Goyette, 2013).

À cet égard, malgré les velléités de décentralisation au local, l'intervention demeure prisonnière d'une logique *top down*, les dispositifs centralisés des politiques publiques observés créent des zones de non-droit, notamment pour les immigrants à statut temporaire, peu importe leur âge : un individu peut en effet être jeune et appartenir à une minorité visible, mais s'il détient un statut temporaire les services sont inexistants dans le domaine de l'employabilité. Le jeune détenteur d'un statut temporaire est censé avoir un profil en adéquation aux besoins du marché du travail québécois ; alors que la situation d'un jeune immigrant permanent ou d'un jeune résident appartenant à une minorité visible implique une responsabilité partagée entre le client (qui doit se montrer motivé) et le gouvernement (provincial, fédéral et régional). Cette responsabilité partagée est d'ailleurs justifiée par la preuve statistique des phénomènes de discrimination sur le marché du travail.

Cette stratification civique (Morris, 2003) est le résultat du fait que l'action publique québécoise estime qu'il y a des problèmes d'insertion plus légitimes que d'autres (ceux qui concernent les résidents permanents sont plus légitimes), qui demandent que les acteurs interviennent pour les résoudre : ainsi, « tous les chômages juvéniles ne se valent pas » (Lima, 2010 : 208). Par exemple, dans le cas des jeunes de minorités visibles qualifiés et de leur taux de chômage plus élevé que la moyenne, le gouvernement, la Ville de Montréal et les organismes communautaires s'accordent sur le fait qu'il faut intervenir pour corriger cette injustice à travers la mise en place de mesures de discrimination positive (par exemple programme PRIIME, Défi Montréal, etc.). Dans le cas des immigrants temporaires, une éventuelle perte d'emploi et les difficultés d'en trouver un autre sont vues comme des responsabilités de l'étranger lui-même (René et coll., 2001), qui pour cela ne peut pas prétendre officiellement à l'aide publique, justifiée uniquement en cas d'installation durable sur le territoire. Des frontières internes à la société québécoise apparaissent, et cela nous semble représenter un défi pour les pouvoirs publics et surtout pour les professionnels du social, qui sont les plus à même de se rendre compte de leurs effets concrets sur les individus.

RÉSUMÉ | ABSTRACT

Au Québec, l'ensemble des acteurs concernés par la conception, le financement et la mise en œuvre des politiques de la jeunesse semblent s'accorder sur une chose : l'objectif à viser est la « continuité des services », c'est-à-dire la complémentarité des programmes, qui permettrait au jeune, en fonction de l'évolution de ses besoins, d'entrer dans l'un de ces derniers sans se retrouver dans un « vide de droits ». Dans un contexte de pénurie de ressources financières et de compétition accrue entre les organismes d'accompagnement, l'article se propose de porter un éclairage sur les enjeux du processus de ciblage des populations à travers le cas des jeunes immigrants. Nous présenterons dans un premier temps le contexte institutionnel, pour ensuite mettre en exergue le rôle des professionnels de l'employabilité, dont les pratiques sont tiraillées entre les objectifs à atteindre et les cas spécifiques des usagers.

In Quebec, the various players involved in the design, funding and implementation of youth policies seem to agree on one thing: the key objective must be "continuity of services," i.e., ensuring that programs complement one another so that young people, as their needs change, can enter one of them without running the risk of finding themselves in a "rights vacuum." In a context of a lack of financial resources and increased competition among support organizations, this paper seeks to shed light on the issues involved in targeting certain populations, based on the case of young immigrants. We begin by presenting the institutional context and then examine the role of job-readiness professionals, who in practice find themselves torn between the objectives that have been set and the specific cases of individual users.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AMGHAR, Yann-Gaël, Jean-François BOURDAIS, Stéphanie DUPAYS, Frédéric LALOUE, Hervé LÉOST, Marguerite MOLEUX et Pascal PENAUD. 2011. *Politiques sociales*. Paris, Dalloz.
- BENTAYEB, Naïma et Martin GOYETTE. 2013. « Évaluer l'action sociale dans le cadre des exigences de la Loi sur l'administration publique », dans Céline BELLOT, Maryse BRESSON et Christian JETTÉ (dir.). *Le travail social et la nouvelle gestion publique*. PUQ, Collection PSIS. (sous presse).
- CHICHA, Marie-Thérèse et Éric CHAREST. 2008. « L'intégration des immigrants sur le marché du travail à Montréal », *Choix IRPP*, 14, 2 : 1-59.
- DEMAZIÈRE, Didier. 2002. *Le chômage*. Paris, Armand Colin.
- DUMONT, Daniel. 2011. « Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du procès de l'État social actif », *Droit et société* 2, 78 : 447-471.
- ERTUL, Servet, Jean-Philippe MELCHIOR et Philippe WARIN. 2012. *Les parcours sociaux à l'épreuve des politiques publiques*. Rennes, PUR.
- FRIGOLI, Gilles. 2009. « De la circulaire au guichet », *Déviance et Société*, 2, 33 : 125-148.
- GAUTHIER, Catherine, Marie LACROIX, Marilena LIGUOIRI, Elssa MARTINEZ et Kim NGOC. 2010. « L'intégration, à la jonction du discours normatif et de l'expérience vécue : des demandeurs d'asile s'expriment », *Service social*, 56, 1 : 15-25.

- GOYETTE, Martin, Annie PONTBRIAND et Céline BELLOT. 2011. *Les transitions à la vie adulte des jeunes en difficulté : concepts, figures et pratiques*. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- GOYETTE, Martin, Édith ROBERT et Éric YERGEAU. 2012. *La continuité des services auprès des jeunes en difficulté. Le cas du projet Plan de cheminement vers l'autonomie. Concepts, pratiques et enjeux*. Montréal, Cahier de la CREVAJ, septembre.
- GRAVEL, Sylvie, Jacques RHÉAUME et Gabrielle LEGENDRE. 2012. « Les inégalités sociales de santé des travailleurs immigrés au Québec victimes de lésions professionnelle », *Revue européenne de migrations internationales*, 28, 2.
- LENDARO, Annalisa. 2012. « Frontières territoriales et frontières symboliques : l'immigration au prisme de l'action publique française et italienne », *Hommes et Migrations*, 1296 : 118-125.
- LIMA, Léa. 2008. « Le temps de la prime-insertion professionnelle : un nouvel âge de la vie » dans Anne-Marie GUILLEMARD (dir.). *Où va la protection sociale*. Paris, PUF.
- LIMA, Léa. 2010. « Les référentiels des dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes au Québec », dans Christian PAPINOT et Mircea VULTUR (dir.). *Les jeunes au travail. Regards croisés France-Québec*. PUL : 207-230.
- LONCLE, Patricia. 2010. *Politiques de jeunesse, les enjeux majeurs d'intégration*. Rennes, PUR.
- MICC. 2008. *Pour enrichir le Québec – Intégrer mieux*. <<http://www.micc.gouv.qc.ca/publications/fr/mesures/Mesures-Integration-Brochure2008.pdf>>. Page consultée le 5 novembre 2012.
- MICC. 2010. *Fiche synthèse sur l'immigration et la diversité ethnoculturelle au Québec*. <http://www.micc.gouv.qc.ca/publications/fr/recherches-statistiques/FICHE_syn_an2010.pdf>. Page consultée le 5 novembre 2012.
- MORIAU, Jacques. 2011. « Sois autonome ! Les paradoxes des politiques publiques à destination des jeunes adultes en difficulté », dans Martin GOYETTE, Annie PONTBRIAND et Céline BELLOT (dir.). *Les transitions à la vie adulte des jeunes en difficulté : concepts, figures et pratiques*. Québec, Presses de l'Université du Québec : 15-32.
- MORRIS, Lydia. 2003. « Managing Contradiction : Civic Stratification and Migrants' Rights », *International Migration Review*, 37, 1 : 74-100.
- PELLERIN, Hélène. 2011. « De la migration à la mobilité : changement de paradigme dans la gestion migratoire. Le cas du Canada », *Revue européenne des migrations internationales*, 27, 2 : 57-75.
- RENÉ, Jean-François, Martin GOYETTE, Céline BELLOT, Nicole DALLAIRE et Jean PANET-RAYMOND. 2001. « L'insertion socioprofessionnelle des jeunes : le prisme du partenariat comme catalyseur de la responsabilité », *Lien social et Politiques - RIAC*, 46 : 125-140.
- SERVICES JURIDIQUES COMMUNAUTAIRES DE POINTE-SAINT-CHARLES ET PETITE-BOURGOGNE. 2010. *L'accès des personnes immigrantes et réfugiées à des mesures sociales au Québec*. Bibliothèque et Archives nationales du Québec.
- WARIN, Philippe. 2010. « Ciblage de la protection sociale et production d'une société de frontières », *Sociologies*. <<http://sociologies.revues.org/index3338.html>>. Page consultée le 10 décembre 2012.