

Devenir

A stylized human figure with arms raised in a 'V' shape, colored in a gradient from red at the top to green at the bottom. The figure is positioned behind the word 'Devenir'.

**Évaluation qualitative
de la mise en œuvre
et de la pertinence
des programmes
Devenir et Interagir**

**Dans le cadre de l'évaluation
des Programmes d'aide et
d'accompagnement social
(PAAS)**

**Direction de l'évaluation
Direction générale adjointe de la recherche, de
l'évaluation et de la statistique**

Mai 2010

Collecte de données

Amélie Benoît
Christine Samson, chargée de projet
Direction de l'évaluation
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Analyse des données

Nathalie Méthot
Direction de l'évaluation
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Analyse des données et rédaction du rapport

Christine Samson, chargée de projet
Direction de l'évaluation
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION.....	V
INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1 CONTEXTE DE L'ÉVALUATION ET MÉTHODOLOGIE	3
1.1 Contexte de l'évaluation.....	3
1.2 Objectifs de l'évaluation qualitative	3
1.3 Méthodologie.....	4
CHAPITRE 2 DÉMARRAGE DU PROGRAMME	9
2.1 Contexte entourant le démarrage du programme	9
2.2 Formation du personnel	10
2.3 Organisation du travail dans les instances locales	11
CHAPITRE 3 PROCESSUS D'ENTRÉE DANS LE PROGRAMME	13
3.1 Contexte d'une approche volontaire de la participation	13
3.2 Motivation des personnes à participer	14
3.3 Provenance de la référence.....	16
3.4 Au sujet du recrutement.....	17
3.5 Évaluation de besoins, évaluation du potentiel d'employabilité et application de la notion de « personne qui n'est pas prête à entreprendre des démarches mais qui pourrait l'être dans un délai de douze mois »	19
CHAPITRE 4 QUELQUES ASPECTS DU PROFIL DES PERSONNES PARTICIPANTES	23
4.1 Problématiques les plus courantes chez les personnes participantes.....	23
4.2 Besoins d'accompagnement.....	26
CHAPITRE 5 DES ORGANISMES PROMOTEURS ET LEURS PROJETS PAAS : ACTIVITÉS, INTERVENTION, ACCOMPAGNEMENT ET ENCADREMENT OFFERTS.....	29
5.1 Comment les projets s'inscrivent dans les services des organismes promoteurs	29
5.2 Activités proposées.....	31
5.2.1 Réalisation de tâches dans un contexte s'apparentant à un travail.....	31
5.2.2 Activités à visées formatives.....	33
5.2.3 Activités sociales ou récréatives	34
5.2.4 Participation qui se réalise parfois dans plusieurs milieux.....	35
5.2.5 À propos des participations à caractère <i>occupationnel</i>	36
5.3 Accompagnement et suivi dans les organismes promoteurs.....	38

5.4	Variation des ententes de services selon les organismes promoteurs, leur mission et leurs structures d'intervention.....	40
5.5	Durée de la participation	42
5.6	Suivi en cours de participation réalisé par le personnel des CLE	44
5.7	Intervention en fin de participation et transition vers d'autres services.....	46

CHAPITRE 6 GESTION DES RESSOURCES ET PLANIFICATION DE L'OFFRE DE SERVICES.....51

6.1	Planification de l'offre de services.....	51
6.2	Objectifs de résultats.....	52
6.3	Fonctionnement avec une enveloppe budgétaire fermée	53
6.4	Financement accordé aux organismes	53

CHAPITRE 7 PRINCIPAUX ENJEUX RELATIFS À LA PERTINENCE DES PAAS ET INTERFACES ENTRE LES PROGRAMMES DEVENIR ET INTERAGIR57

7.1	Nuances entre les programmes Devenir et Interagir; pertinence d'avoir un ou deux programmes	57
7.2	Valeur ajoutée des PAAS dans l'offre de services aux personnes éloignées du marché du travail	59
7.3	Interagir et la mission de Solidarité sociale du Ministère	60

CONCLUSION.....63

ANNEXE 1 Résumé des études de cas - six organismes et leur projet DEVENIR

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES

Synthèse des éléments méthodologiques de l'évaluation de la mise en œuvre	7
Synthèse des éléments méthodologiques de l'évaluation de la pertinence	8
Regroupement d'ententes Devenir et Interagir selon différents types d'organismes promoteurs et leur structure d'intervention ainsi que leur influence possible sur le développement des participants	41

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

- ***Au moment du démarrage, particulièrement, d'importants efforts d'appropriation ont été réalisés à la Solidarité sociale.***

Les défis entourant le démarrage des PAAS étaient considérables. La prise en charge par le personnel de la Solidarité sociale requérait des apprentissages de gestion et de planification, mais aussi beaucoup de formation pour les agentes et agents PAAS qui, au-delà des paramètres opérationnels, ont dû apprendre l'approche d'intervention et les systèmes administratifs informatisés (MSI et MSE). Cette nouvelle prise en charge, sans l'ajout de ressources supplémentaires, a eu des répercussions sur l'ensemble de l'équipe de travail, particulièrement au moment de la formation.

- ***Entre mobiliser des individus « en Devenir » et répondre aux demandes « d'Interagir ».***

De façon générale, le personnel des organismes externes joue un rôle prépondérant à l'entrée dans un programme PAAS. Il y aurait peu de références en provenance de la Solidarité sociale. Certains l'expliquent par l'absence de cibles de références ou par le fait qu'on ne soit pas dans une dynamique de manque de personnes participant aux PAAS depuis la mise en œuvre d'Interagir au printemps 2007. De son côté, le personnel des services publics d'emploi ferait davantage de références, surtout les personnes à qui ils ne savent pas quoi proposer dans le cadre des mesures actives et les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi (CSE). Au sujet de la mobilisation, le personnel du réseau a déploré le manque de temps à y consacrer. Certaines des personnes consultées estiment que ce contexte peut conduire à « passer à côté » d'individus qui auraient avantage à bénéficier d'une intervention telle que celle proposée dans le cadre des PAAS.

De façon générale, le recrutement dans le cadre de Devenir a été qualifié de difficile, surtout lorsqu'il est mis en comparaison avec Interagir. Ayant fort à faire avec la demande pour Interagir, le personnel des CLE impliqué dans les PAAS a eu peu de temps à consacrer au repérage et au recrutement pour le programme Devenir. On note que la clientèle ciblée par Devenir est plus restreinte et que des efforts seraient nécessaires pour convaincre des candidats potentiels à l'idée de cheminer vers le développement de leur employabilité. À l'inverse, au regard d'Interagir, on serait en présence d'un grand bassin de personnes ayant des besoins relatifs à une meilleure insertion sociale, d'une plus vaste clientèle demandeuse ainsi que des organismes près du bassin de la clientèle visée et très actifs dans le recrutement. Le fort achalandage s'explique aussi par le fait que le programme serait perçu comme moins engageant en termes de progression attendue, qu'il n'a pas de durée limitée de participation et aussi du fait du transfert d'une partie des

participations de la mesure Insertion sociale vers Interagir. En résumé, si Devenir s'est révélé exigeant sur le plan du recrutement, le réseau a dû gérer les demandes de services pour Interagir, en tentant de préserver l'offre de Devenir.

- ***L'évaluation de besoins : faire un diagnostic de la situation et des besoins de la clientèle potentielle nécessiterait une approche et des outils appropriés.***

L'évaluation *a priori* des capacités d'un individu à cheminer vers les mesures actives ou l'emploi dans un délai de douze mois est apparue difficilement réalisable. La majorité des personnes consultées soulève le caractère subjectif de cet exercice, qui laisse beaucoup de place au jugement des agentes et des agents et déplore le manque d'outils mis à leur disposition. Ce problème s'est aussi posé pour Interagir, après l'application de l'orientation prise d'admettre en participation des individus perçus comme capables de progresser dans un horizon de trois ans. De multiples facteurs tant liés à l'individu qu'à son environnement peuvent faciliter son cheminement ou y faire obstacle, rendant d'autant complexes les prévisions en cette matière. Dans le contexte d'un programme au tout début d'un continuum de mise en mouvement, de surcroît, il apparaît souhaitable de faire preuve d'ouverture au regard de la pertinence d'entreprendre une participation pour des personnes qui, à première vue, pourraient avoir plus de difficultés à progresser vers une intégration professionnelle, dans un certain délai.

- ***Au-delà des caractéristiques sociodémographiques, des personnes vulnérables.***

Un manque d'estime ou de confiance en soi, un sentiment d'avoir peu à offrir est fréquent. Aussi, de l'avis de la grande majorité des personnes consultées, la détresse psychologique, la présence de problèmes de santé mentale diagnostiqués ou non ainsi que des problèmes psychosociaux auxquels les personnes ont de la difficulté à faire face caractérisent les individus participant aux PAAS. Au nombre des problèmes psychosociaux possibles, de l'isolement, des problèmes de logement, des relations difficiles, des proches malades, une hygiène de vie déficiente, une difficulté à s'organiser, des problèmes de dépendance ou des problèmes de transports. Pour certaines personnes, le marché du travail fait peur, être à l'aide sociale peut procurer une certaine forme de sécurité et la perspective de progresser trop directement ou rapidement vers l'emploi peut être perçue comme une menace à cet équilibre. En ce sens, les PAAS seraient vus, de prime abord, comme des participations plus sécurisantes que les mesures des services publics d'emploi.

- ***L'allocation de 130 \$ par mois est un incitatif réel à la participation.***

Au-delà des motivations sociales et liées au mieux-être, l'allocation de soutien à la participation apparaît comme une incitation non négligeable susceptible d'interférer dans la demande de participation au programme Interagir, notamment. Si ce bénéfice financier n'est pas associé à de réelles aspirations à aller plus loin, au-delà d'un certain mieux-être que peut procurer la participation, il pourrait contribuer au maintien en participation. Ce soutien financier envoie cependant un signal clair par rapport aux efforts et à la contribution attendus dans le cadre d'une participation.

- ***Les ententes de services varient selon les organismes, leur mission et leur structure d'intervention, mais aussi selon la capacité des organismes promoteurs à trouver des ressources complémentaires.***

Le personnel du réseau, qui connaît les ententes de services de leur région, a pu identifier des ententes de qualité et d'autres desquelles il était permis de douter, notamment en ce qui a trait à la capacité d'offrir un accompagnement adéquat. Parmi les pratiques qui inspirent confiance : celles qui comportent des objectifs clairs de participation, une certaine structure d'intervention ou de programmation, des activités à caractère formatif, du personnel formé en relation d'aide ainsi qu'un suivi individuel et régulier.

La plupart des personnes consultées estime que le financement des organismes dans les PAAS est insuffisant pour satisfaire les attentes en termes d'accompagnement, surtout dans le programme Devenir. Pour pallier cette lacune, certains organismes ont su trouver des ressources humaines ou financières en dehors du cadre prévu par les PAAS. Des organismes promoteurs sont allés chercher des partenaires pour la réalisation de différents aspects de leur projet (milieux d'accueil, professionnels stagiaires, animation d'ateliers, ententes de prise en charge). Par ailleurs, d'autres organismes ont dit devoir puiser à même leur financement de base et avoir recours à du financement ou à des activités financées dans le cadre des mesures actives d'emploi. Compte tenu de la structure de financement des PAAS, les ententes de services avec un volume important de personnes participantes semblent avantagées sur le plan de la mise en œuvre des projets.

- ***Les projets PAAS proposent trois grands types d'activités : la réalisation de tâches dans un contexte s'apparentant à un travail, les activités formatives et les activités sociales et récréatives.***

La réalisation de tâches dans un contexte s'apparentant à un travail est une activité fréquente dans les projets PAAS. Au regard de ce type d'activité, le personnel d'Emploi-

Québec appelle à la vigilance. Elle devrait être considérée comme un moyen pour favoriser le bien-être ou faire des apprentissages sur le plan du savoir être ou celui du savoir-faire, et ce, sans obligation de résultats de production comme ceux attendus de la part de salariés. Aussi, la personne ne devrait pas être laissée à elle-même ou encore placée dans un contexte de divertissement. Par ailleurs, les activités à caractère formatif sont appréciées de la clientèle participante et de la majorité des personnes interrogées. Elles seraient particulièrement propices aux apprentissages et permettraient parfois d'aborder indirectement différents problèmes auxquels font face les individus. Plusieurs sont d'avis qu'elles devraient occuper une place importante dans la participation. Par ailleurs, on reconnaît les bénéfices pouvant découler d'activités sociales et récréatives, dans la mesure où elles sont assorties d'objectifs et offertes avec parcimonie.

- ***L'accompagnement et les activités formatives offrent des conditions propices à la progression des individus et permettent de minimiser les participations à caractère strictement occupationnel.***

Dans la mesure où l'on souhaite une progression des individus, la vulnérabilité de la clientèle complexifierait l'intervention. Ainsi, on doit composer avec le fait qu'ils progressent à certains moments, stagnent et même reculent à d'autres moments dans leur processus d'adaptation sociale et dans leur cheminement socioprofessionnel. De l'avis de plusieurs, les participants et participantes aux PAAS demandent beaucoup et, en cours de participation, amènent leurs difficultés qui relèvent de leur vie personnelle ou de lacunes comportementales sur le plan du savoir être. Ces personnes ont souvent besoin d'être écoutées, rassurées, valorisées et encadrées vers l'atteinte de leurs objectifs personnels. Pour l'intervention, cela exige une capacité à créer un lien de confiance, lequel se construit nécessairement dans l'intensité du suivi prodigué. Enfin, la nature et l'intensité de l'accompagnement sont susceptibles de varier dans le temps et d'un individu à l'autre. Cet accompagnement devrait s'ajuster aux besoins des participants.

Concernant la nature des participations, des personnes interrogées évoquent spontanément le concept d'« *occupationnel* ». C'est pourquoi l'étude souhaitait mieux circonscrire cette notion. La participation *occupationnelle* a souvent été définie comme une participation dans le but d'avoir des contacts sociaux ou de se tenir occupé. Une routine dans laquelle la personne s'installe qui impliquerait qu'elle n'est pas en situation d'apprentissage ou de dépassement personnel. Ainsi, une participation *occupationnelle* ne serait pas rattachée à un type d'activités donné. Cette notion fait entrer en jeu la finalité et les objectifs poursuivis par le moyen qu'est l'activité. Dans une participation *occupationnelle*, il n'y aurait donc pas d'objectifs clairs de progression attendue et on ne favoriserait pas particulièrement le transfert des acquis ou des compétences de la personne dans d'autres contextes sociaux. Pour éviter les ententes de services propices à

des participations strictement *occupationnelles*, on souligne l'importance d'identifier des éléments formatifs concrets dans l'entente, la présence d'ateliers structurés et d'un suivi individuel officiel. Certaines personnes favorisent la mobilité d'un milieu d'accueil ou d'un projet à l'autre, et ce, afin de favoriser le transfert des acquis et dans le but d'éviter de fidéliser les individus à des organismes. Par ailleurs, d'autres reconnaissent que proposer des participations *occupationnelles* peut s'avérer justifié, notamment pour permettre le maintien des acquis sur le plan relationnel, émotionnel ou psychologique.

- ***Une période d'un an est parfois trop courte pour atteindre les objectifs de développement socioprofessionnel et l'absence de durée maximale pose aussi des défis de mise en œuvre.***

La durée maximale d'un an de participation à Devenir a été déplorée, tant par le personnel d'Emploi-Québec que par celui des organismes promoteurs de projets Devenir. Ils ou elles auraient souhaité davantage de souplesse pour permettre des participations au-delà de cette période. Essentiellement, on fait valoir qu'une personne peut mettre davantage de temps à progresser, plus qu'un an, tout en étant résolument en démarche de développement socioprofessionnel.

Les paramètres d'Interagir, comprenant un réexamen annuel sans durée limite de participation, ont suscité de nombreuses préoccupations de gestion. D'une part, l'absence de durée a été favorablement accueillie tant par des organismes du milieu que par certains responsables locaux et régionaux consultés. L'absence d'une durée limitée de la participation serait surtout appréciée faute d'autres solutions. En ce qui concerne les personnes en attente de services, certaines personnes souhaiteraient avoir des critères ou des balises plus claires permettant de mettre fin à des participations. On perçoit peu d'éléments sur lesquels s'appuyer dans le cadre normatif existant. Aussi, l'absence de durée limite n'aide pas à envisager la participation comme une transition vers une autre étape à franchir dans un avenir plus ou moins rapproché. Ce point de vue fait également écho aux craintes d'engorgement des services et d'un faible renouvellement de la clientèle. Aussi, parler de durée de participation dans le cadre d'Interagir amène certains interlocuteurs à mettre en question le rôle du Ministère par rapport à celui du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) auprès des clientèles plus éloignées du marché du travail qui souhaitent être actives dans des participations favorisant leur insertion sociale. De l'avis de plusieurs, l'accès à cette forme de participation fait défaut dans l'un ou l'autre des réseaux et ajoute à la difficulté d'imposer une durée limite de participation à Interagir.

- ***Un meilleur suivi auprès des organismes serait souhaitable.***

Le suivi de l'évolution de la personne et l'évaluation effectuée par les organismes en cours de participation est apparu variable. En préalable, il faut dire que toutes les personnes n'avaient pas d'objectifs clairs de participation. De son côté, le personnel des centres locaux d'emploi (CLE) semble peu impliqué dans le suivi. Trop souvent, le suivi se résume à entendre parler des situations problématiques. Bien qu'il soit prévu de faire un suivi deux mois après le début de la participation, plusieurs agentes et agents rencontrés ont indiqué manquer de temps pour le réaliser. Le manque d'outils de suivi à la disposition du personnel des organismes et des CLE était aussi déploré. Toutefois, un outil diffusé au printemps 2009 dans le réseau devrait faciliter la tâche et surtout ultimement permettre une meilleure appréciation de l'évolution des individus et de l'atteinte des objectifs des programmes. Plusieurs interlocuteurs ou interlocutrices d'Emploi-Québec réclament aussi une clarification des responsabilités de chacun concernant la nature du suivi à faire.

L'organisation du travail selon laquelle les agents et agentes PAAS s'occupent à la fois du volet individus et du volet ententes de services limite les intermédiaires et semble avoir favorisé l'engagement et un meilleur suivi. Ces personnes trouvent de la satisfaction à mieux connaître les deux côtés de la médaille, bien que plusieurs s'avouent débordées.

- ***Interventions en fin de participation et transition vers les ressources appropriées, des efforts à faire pour maximiser l'investissement dans la participation.***

La transition vers les services d'emploi se réalise plus ou moins facilement. Dans cette opération qui implique le plus souvent une transaction entre les services de solidarité sociale et les services publics d'emploi, une relance serait inscrite dans le système par les agents ou agentes PAAS. Mais, selon certains responsables des PAAS des instances régionales et locales, dans certaines régions ou certains CLE, les convocations ne seraient pas envoyées aux individus. Plusieurs personnes interrogées insistent sur l'importance d'aborder la personne au moment où elle est prête à poursuivre son cheminement. Par ailleurs, au-delà du fait de transiter ou non par le CLE à la fin de la participation, il apparaît primordial que le personnel d'Emploi-Québec fasse avec la personne un bilan sur l'atteinte des objectifs de participation, une actualisation de sa situation ainsi que des recommandations pour la suite de son parcours. Cette information devrait être accessible dans les systèmes administratifs informatisés (MSI). Toutefois, cette problématique à l'égard de la continuité de l'offre des services pourrait être largement amenuisée par une intégration des PAAS aux activités de l'Approche d'Intervention et du Parcours (AIP), tel qu'il est prévu dans la révision des PAAS.

- ***La forte demande pour Interagir et les ajustements relatifs à ses principaux paramètres ont remis en question la pertinence de maintenir deux programmes.***

La majorité des personnes consultées s'est prononcée en faveur de l'offre d'un seul programme. Pour elles, cela pourrait être, notamment, une façon de gagner de la souplesse dans l'intervention. Aussi, plusieurs facteurs ont concouru à militer en faveur d'un seul programme en lieu et place de Devenir et Interagir. Tel qu'il a été présenté plus tôt, Devenir a nécessité des efforts pour mettre sur pied une nouvelle offre de services et une recherche de candidates et de candidats potentiels. Les exigences en termes d'intervention et de suivi dans Devenir ont été perçues comme plus élevées, bien qu'étant assorties d'un financement similaire d'un programme à l'autre. Devenir, avec ses paramètres plus restrictifs, dans la même enveloppe budgétaire qu'Interagir, a eu moins de chances de s'imposer. Enfin, les deux programmes ne se sont pas vraiment distingués ni par les organismes promoteurs, ni par les activités mises en place.

- ***L'enjeu de l'intégration sociale.***

Derrière cet enjeu relatif au fait de conserver un ou deux programmes PAAS, s'en cache un autre qui met directement en question la nature et l'étendue de la mission sociale du Ministère. À qui revient la réponse aux besoins de briser l'isolement, d'entretenir des contacts sociaux et de se sentir utile et aux besoins relatifs au mieux-être et au maintien de l'état de santé? Ces besoins sont présents dans le bassin des personnes éloignées du marché du travail. Y répondre constitue, dans certains cas, le premier pas nécessaire à la poursuite d'un cheminement mais, pour d'autres individus, ces besoins sont susceptibles de perdurer dans le temps. Une partie des personnes a des horizons plus limités en termes d'autonomie et il est probable qu'elles restent toujours dépendantes d'une aide financière de dernier recours. Plusieurs estiment qu'Interagir contribue à tout le moins à contrer l'exclusion sociale, ne serait-ce qu'en finançant des organismes dont c'est le cœur de la mission ou en mettant des personnes en mouvement au sens large. Par ailleurs, la réponse aux besoins d'intégration sociale interpelle aussi le MSSS. Plusieurs personnes rencontrées souhaiteraient une clarification des rôles et responsabilités du MESS et du MSSS ainsi que de meilleurs arrimages entre les actions de chacun.

- ***Un engagement clair à favoriser la progression des personnes éloignées du marché du travail serait souhaitable.***

De façon générale, avec les PAAS, un accompagnement personnalisé était souhaité; le MESS exprimait le souhait de faire progresser les individus (Devenir) et reconnaissait la légitimité de répondre à un besoin d'intégration sociale (Interagir). Après quatre ans de mise en œuvre, plusieurs enseignements permettent de clarifier le soutien qui doit être

accordé à ces personnes plus éloignées du marché du travail et qui souhaitent entreprendre des démarches dans les services du Ministère. L'évaluation nous indique l'importance de mettre en place des mécanismes pour favoriser la progression des individus par l'intermédiaire des services offerts.

INTRODUCTION

En 2006, le MESS (ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale) a créé les programmes d'aide et d'accompagnement social de façon à permettre à plus de personnes de poursuivre une démarche les amenant à prendre une part plus active à la société, à se préparer à participer à une mesure ou à un programme d'aide à l'emploi et à se composer un réseau social. Le Ministère s'était engagé dans un processus de révision des PAAS d'ici l'automne 2009 en vue d'un redéploiement au cours de l'année 2010.

La Direction de l'évaluation du Ministère a été mandatée pour réaliser l'évaluation des programmes PAAS Devenir et Interagir. Afin d'appuyer la révision, la stratégie d'évaluation a couvert les enjeux relatifs à l'étude de la mise en œuvre, de la pertinence et des effets de ces programmes. Le volet quantitatif de l'évaluation a déjà fait l'objet de trois rapports distincts. Le présent rapport se concentre uniquement sur des aspects qualitatifs mesurés principalement à partir d'études de cas et d'entrevues en profondeur réalisées avec des personnes qui participent de près à la mise en œuvre des PAAS dans six régions du Québec ainsi que sur la base d'une étude documentaire des ententes de services conclues avec des organismes communautaires promoteurs de projets Devenir ou Interagir.

Le premier chapitre sert à positionner le contexte général de l'évaluation et traite de la méthodologie utilisée dans la présente étude. Les chapitres qui suivent abordent différents aspects de fonctionnement et de mise en œuvre. D'abord, le contexte entourant le démarrage des PAAS et des précisions sur leur mise en application dans les centres locaux d'emplois. Le chapitre 3 traite des processus d'entrée dans le programme sous l'angle de la provenance et du recrutement des candidats et candidates, mais surtout en regard de l'évaluation de l'admissibilité au programme. Le profil des personnes participant aux PAAS, principalement à Devenir, est ensuite discuté en fonction des problématiques entourant cette clientèle et ses besoins d'accompagnement. La nature de l'intervention et des projets est étudiée au chapitre 5 et permet, notamment, d'exposer la variété des ententes de services en fonction des organismes promoteurs et de la structure d'intervention mise en place. Le chapitre 6 se concentre sur les aspects liés à la gestion et à la planification de l'offre de services des PAAS dans les instances régionales d'Emploi-Québec. Enfin, le dernier chapitre expose les points de vues sur la pertinence des PAAS et sur les interfaces entre les programmes Devenir et Interagir.

CHAPITRE 1 CONTEXTE DE L'ÉVALUATION ET MÉTHODOLOGIE

1.1 CONTEXTE DE L'ÉVALUATION

Le Ministère a créé les PAAS (programmes d'aide et d'accompagnement social) de façon à permettre à plus de personnes, grâce à une aide et à un accompagnement structurés, de renforcer leur intérêt et leur motivation, d'identifier leurs besoins, d'acquérir ou de maintenir certaines habiletés et attitudes ou certains comportements et de rechercher des solutions permettant de lever les obstacles qui nuisent à leur cheminement socioprofessionnel. Par les PAAS, le Ministère souhaite favoriser une participation plus active à la société pour un plus grand nombre de personnes, en les aidant à se préparer à participer à une mesure ou à un programme d'aide à l'emploi et à se composer un réseau social. Les PAAS regroupent trois programmes : Devenir, Interagir et Réussir. Le Ministère s'était engagé dans un processus de révision des PAAS Devenir et Interagir à fournir à l'automne 2009, en vue d'un redéploiement au cours de l'année 2010.

Pour une vision plus globale de la démarche d'évaluation, on peut se référer aux cadres d'évaluation produits pour Devenir et Interagir¹.

1.2 OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION QUALITATIVE

Dans une optique formative, le présent rapport vise à faire connaître et à mieux comprendre les enjeux critiques qui ont contribué à favoriser ou à faire obstacle à la mise en œuvre de Devenir en particulier et des PAAS en général. De façon plus spécifique, une attention particulière a été apportée à la mise en œuvre des PAAS dans les instances régionales et dans les CLE, à l'entrée dans le programme, au déroulement des projets dans les organismes, à l'accompagnement et au suivi offerts, et ce, en tentant de faire ressortir les pratiques qui semblent les plus prometteuses. Le présent rapport traite principalement de la mise en œuvre du programme Devenir, tout en établissant les liens, les nuances et les parallèles à faire avec le programme Interagir. Par ailleurs, il aborde, différents éléments relatifs à la perception de la pertinence de ces deux programmes destinés à une clientèle éloignée du marché du travail. Ultiment, cette évaluation devrait fournir des informations utiles pour apporter des ajustements à l'offre de services aux personnes plus éloignées du marché du travail.

En résumé, les objectifs de l'évaluation qualitative s'énoncent comme suit :

1. Direction de l'évaluation, MESS (mai 2007). *PAAS – Devenir, proposition d'une démarche d'évaluation*, 22 p.

Direction de l'évaluation, MESS (mai 2008). *PAAS – Interagir, proposition d'une démarche d'évaluation*, 20 p.

- décrire le fonctionnement des programmes et ses processus de mise en œuvre;
- cerner les facteurs critiques des processus de mise en œuvre en dégagant les facteurs qui favorisent l'atteinte des objectifs des programmes ou y font obstacle et proposer des pistes d'amélioration possibles;
- savoir si les services offerts répondent aux besoins et aux attentes de la clientèle jointe;
- examiner le processus d'évaluation de la clientèle tant à l'entrée dans le programme qu'en cours de participation et au moment de la réévaluation annuelle et, s'il y a lieu, proposer des ajustements;
- documenter la nature des projets et l'accompagnement offert, notamment sur le plan des moyens mis en place pour favoriser le cheminement des individus au cours de leur participation et pour éviter la stagnation en participation;
- préciser comment se distinguent Interagir et Devenir en ce qui a trait aux clientèles, aux activités proposées et à l'accompagnement offerts et en quoi il est pertinent d'avoir un ou deux PAAS distincts pour venir en aide aux personnes plus éloignées de marché du travail;
- explorer en quoi les programmes Devenir et Interagir complètent la gamme des services déjà offerts aux personnes plus éloignées du marché du travail.

1.3 MÉTHODOLOGIE

Dans le cadre de ce mandat d'évaluation, la méthode qualitative a été utilisée afin d'aller plus loin dans la compréhension du programme et de ses processus de mise en œuvre et de faire des liens entre différents éléments tout en permettant de recueillir la perception de la pertinence des programmes Devenir et Interagir. L'évaluation qualitative de la mise en œuvre et de la pertinence a été réalisée principalement au moyen d'études de cas s'appuyant sur des entrevues en profondeur avec différents informateurs clés et sur une étude de certains projets sélectionnés sur la base de leur diversité dans six régions du Québec. Les six régions consultées sont : Chaudière-Appalaches, Côte-Nord, Gaspésie-Îles-de-laMadeleine, Laval, Montréal et Outaouais.

Six projets Devenir ont été étudiés dans trois régions du Québec. Les projets retenus ont été sélectionnés pour refléter une diversité de situations en fonction des critères suivants : des projets jugés novateurs et des projets en continuité avec la mesure Insertion sociale (INSO), de nouveaux organismes partenaires d'Emploi-Québec et des organismes partenaires de longue date d'Emploi-Québec, des organismes dont la mission est dédiée à des clientèles spécifiques et des organismes plus généralistes, des organismes en milieu urbain ou à plus forte densité de population et des organismes en milieu rural ou à faible densité de population. Des personnes représentantes des instances régionales dans trois autres régions, qui n'offrent pas de projets ou qui en offrent, ont été consultées pour comprendre ce phénomène et pour connaître les moyens envisagés afin d'offrir des services de solidarité sociale sur leur territoire.

Au total, 34 entrevues semi-dirigées d'environ deux heures chacune ont été réalisées entre l'automne 2007 et le printemps 2008. Les différents types d'informateurs et d'informatrices clés ayant participé aux entrevues sont des responsables régionaux des opérations d'Emploi-Québec (DSO/DSP), des responsables des PAAS dans les instances régionales, des responsables des PAAS dans les CLE, des responsables, des intervenantes et des intervenants des organismes promoteurs de projets Devenir ainsi que des personnes ayant participé au programme. En 2008, deux rencontres avec l'ensemble des responsables régionaux des PAAS ont servi à valider certaines préoccupations liées à la mise en œuvre et à la pertinence des programmes. De même, au cours de l'année 2009, la participation aux travaux du comité de révision des PAAS et la consultation des documents d'opérations produits ont permis la mise à jour des connaissances relatives aux programmes. Il demeure que certaines modifications de mise en œuvre ont pu survenir depuis le moment de réalisation des collectes de données. C'est une limite dont il faudra tenir compte dans l'utilisation des résultats.

Dans une perspective plus globale, une étude documentaire des ententes de services conclues avec des organismes communautaires promoteurs de projets Devenir ou Interagir a également été réalisée. L'objectif était d'en arriver à dégager une typologie des ententes de services reflétant le mieux possible la diversité des occasions de participation offertes aux individus dans le cadre d'une participation à Devenir ou à Interagir.

Le traitement et l'analyse des données qualitatives ont été réalisés à l'aide du logiciel d'analyse NVIVO.

Une étude qualitative ne tend pas à une généralisation des résultats. Elle vise une meilleure compréhension d'un phénomène et d'un processus. Dans le cadre de cette étude, on souhaitait une meilleure connaissance du fonctionnement et des processus liés

à la mise en œuvre des PAAS. La crédibilité et la qualité de la présente étude s'appuient principalement sur la diversité des informations, des situations, des contextes et des points de vue pris en compte dans le cadre de la démarche.

Les tableaux suivants présentent et synthétisent les principaux éléments méthodologiques associés à la démarche d'évaluation de la mise en œuvre et de la pertinence tout en précisant les dimensions à l'étude.

SYNTHÈSE DES ÉLÉMENTS MÉTHODOLOGIQUES DE L'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE

Dimensions à l'étude	Objectifs d'évaluation	Méthodologie et sources de données
<p>Démarrage</p> <ul style="list-style-type: none"> • Appropriation du mandat d'implantation • Formation du personnel • Soutien à l'implantation • Promotion des programmes et accueil des partenaires <p>Entrée dans le programme</p> <ul style="list-style-type: none"> • modes de recrutement • évaluation du potentiel d'employabilité • notion de « personne pas encore prête à participer à des mesures... mais qui pourrait le devenir dans un délai de douze mois » • notion de volontariat • collaboration entre les partenaires pour l'entrée en participation <p>Nature de l'intervention (ou nature des projets)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nouveaux projets vs ajustement de l'offre de services existante • Approche d'intervention en groupe ou individuelle • Activités proposées • Notion d'activité à caractère <i>occupationnel</i> et d'activités favorisant le cheminement et la progression des individus • Suivi et accompagnement offerts • Évaluation du cheminement des personnes participantes • Continuum d'intervention à la fin de la participation • Allocation mensuelle de 130 \$ et autres frais afférents • Durée de la participation <p>Organismes promoteurs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Échanges avec le personnel d'Emploi-Québec • Mission des organismes • Profil du personnel • Allocation mensuelle de 150 \$ <p>CLE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organisation du travail dans les CLE • Profil des agents et agentes PAAS • Liens entre la Solidarité sociale et les services publics d'emploi • Suivi en cours de participation et à la fin <p>Gestion du programme</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planification de l'offre de services • Cibles de résultats • Suivi des résultats 	<p>Décrire le fonctionnement du programme en faisant ressortir l'implication des partenaires concernés.</p> <p>Cerner les facteurs critiques liés à la mise en œuvre du programme : facteurs favorisant l'atteinte des objectifs, facteurs pouvant en limiter l'atteinte.</p> <p>Dégager des pistes d'améliorations souhaitables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevues semi-structurées avec des informateurs clés et des informatrices clés ▪ Étude documentaire des projets/ ententes de services ▪ Consultation des documents officiels ou opérationnels

SYNTHÈSE DES ÉLÉMENTS MÉTHODOLOGIQUES DE L'ÉVALUATION DE LA PERTINENCE

Dimensions à l'étude	Objectifs d'évaluation	Méthodologie et sources de données
<p>Profil de la clientèle éloignée du marché du travail, clientèle visée par les PAAS et profil des participants</p> <ul style="list-style-type: none"> • Caractéristiques personnelles (âge, scolarité, profil psychosocial, présence à l'aide, territoire de résidence, histoire de participation aux mesures, etc.) • Nature des difficultés personnelles, sociales et professionnelles <p>Rapport des personnes participantes à la participation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Besoins • Attentes • Motivation à participer et à demeurer en participation <p>Profil des organismes promoteurs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mission des organismes • Enracinement dans leur milieu • Principaux partenaires • Nouveaux ou anciens partenaires d'Emploi-Québec • Expertise dans l'aide aux personnes aux prises avec des difficultés personnelles, sociales ou professionnelles • Activités régulières • Complémentarité ou duplication des interventions <p>Interfaces avec le programme Interagir</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nuances entre les deux programmes • Équilibre dans l'offre des deux programmes • Interagir et la mission du Ministère • Pertinence ou non d'avoir un ou deux PAAS 	<p>Le programme a-t-il joint la population visée?</p> <p>Dans quelle mesure le programme répond aux besoins et aux attentes de la clientèle jointe?</p> <p>En quoi le programme diffère et complète la gamme des services existants?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevues semi-structurées avec des informateurs clés et des informatrices clés <p>Ce portrait de la clientèle se veut complémentaire à celui réalisé dans le volet quantitatif au moyen :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ du traitement des fichiers administratifs du MESS ▪ de sondages téléphoniques auprès des participantes et des participants <ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevues semi-structurées avec des informateurs clés et des informatrices clés ▪ Étude documentaire des projets et des ententes de services conclues avec les organismes promoteurs <ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevues semi-structurées avec des informateurs clés et des informatrices clés ▪ Étude documentaire des projets / ententes de services ▪ Consultation des documents officiels ou opérationnels

CHAPITRE 2 DÉMARRAGE DU PROGRAMME

2.1 CONTEXTE ENTOURANT LE DÉMARRAGE DU PROGRAMME

Le démarrage de la mise en œuvre du programme Devenir s'est amorcé au printemps 2006. Selon bon nombre de personnes interrogées à propos de cette période, les défis de mise en œuvre ont été considérables. Rappelons-en brièvement quelques-uns.

- Le démarrage des PAAS s'est réalisé peu de temps après le début de l'implantation de la « Convergence » dans les instances locales d'Emploi-Québec. Certains aspects de l'organisation du travail venaient donc d'être revus et, pour des membres du personnel, l'adaptation à cette nouvelle réalité n'était pas complétée.
- À Montréal, le démarrage coïncidait avec la période entourant le transfert du personnel de la Ville de Montréal qui s'occupait du volet Solidarité sociale vers le Ministère.
- Le fait que les PAAS sont administrés par les services de Solidarité sociale a entraîné d'importants efforts d'appropriation. Concrètement, pour plusieurs régions ayant choisi d'implanter les PAAS selon ces paramètres, cela a signifié l'acquisition d'une expertise considérable en matière d'offres de services, de planification et de suivi budgétaire. Aussi, à l'échelle locale, dans certains CLE, les agents et agentes des services publics d'emploi ont accueilli cette nouvelle avec une certaine réserve, percevant là un certain empiètement dans leur champ de compétences.
- Selon des membres des instances régionales surtout, le fait que la prise en charge des PAAS a dû se réaliser sans l'ajout de ressources supplémentaires a rendu l'adhésion du personnel plus ardue à l'égard du dossier. Concrètement, des agents et des agentes d'aide socioéconomique ont eu l'impression de se faire retirer des ressources pour assumer leur charge de travail. Cela étant conjugué au fait qu'il n'y a pas d'attentes signifiées en termes de nombre de personnes à diriger vers les PAAS, d'aucuns expliquent ainsi le faible nombre d'individus référés par la Solidarité sociale.
- Plusieurs organismes communautaires ont réservé un accueil mitigé aux PAAS. Au départ, il était prévu d'accorder un financement aux organismes promoteurs de projets soit 100 \$/participant/mois. Plusieurs représentants et représentantes d'organismes, ainsi que du personnel du réseau, se sont plaints de ce montant jugé nettement insuffisant. Il a été revu à la hausse quelques mois plus tard. Il

semble, cependant, que cet élément a pu faire en sorte de rendre plus difficile la signature de nouvelles ententes dans le cadre de Devenir.

Au printemps 2007, la mise en œuvre d'Interagir et le transfert d'une partie des participants et des participantes de la mesure Insertion sociale des Services publics d'emploi vers Interagir ont engendré un autre boum de démarrage. Même si plusieurs régions avaient prévu revoir les dossiers des individus et les ententes de services avec les organismes, toutes n'y sont pas arrivées, vu l'ampleur de la tâche dans certaines régions. Il faut dire que, de façon générale, on venait de passer d'une difficulté à faire « lever » le programme Devenir à une importante demande pour Interagir, de la gestion d'un programme à durée limitée à un autre sans durée limite, aux participations renouvelables chaque année. Une même enveloppe budgétaire pour administrer deux programmes aux dynamiques très différentes a généré des défis de gestion, comme les chapitres suivants permettront de comprendre.

2.2 FORMATION DU PERSONNEL

Le personnel des instances régionales et locales engagé dans la mise en œuvre des PAAS a reçu une formation sur les aspects normatifs et opérationnels de chacun des programmes. De surcroît, le personnel de la Solidarité sociale a dû recevoir une formation spécifique sur l'approche d'intervention et sur les systèmes informatiques relatifs à la « mise en participation » et au suivi des ententes avec les organismes (MSE, MSI). C'est au moyen de l'approche d'intervention qu'on a outillé les agents au regard de l'évaluation de besoins des individus (entrevue initiale et d'appoint, approche intégrée). Il s'agit d'une formation qui se déroule sur plusieurs jours, jugée très pertinente par les agentes et les agents rencontrés qui en avaient bénéficié. Cependant, certains ou certaines ont déploré avoir dû attendre plusieurs mois avant de recevoir cette formation estimée essentielle à l'exercice de leurs fonctions. D'autres ont souligné que le fait d'être formés par du personnel des instances régionales de la Solidarité sociale, tout juste formé, n'offrait pas des conditions optimales de transmission d'une expertise.

En rapport avec la formation dans le cadre des PAAS, plusieurs ont souligné l'importance de l'investissement en formation que ce dossier a représenté, que ce soit en termes de temps et d'ampleur des apprentissages à réaliser qu'en énergie pour l'équipe de travail. D'autant plus que d'autres importantes formations avaient précédé de peu (Convergence). Le moment choisi pour les formations, autour de la période estivale, et le fait que plusieurs membres du personnel étaient aussi absents pour maladie, sans être remplacés, ont aussi été évoqués comme des contraintes entourant la formation.

Comme les agents et les agentes ne sont pas remplacés lorsqu'ils sont en formation, en bout de piste, c'est toute l'équipe qui doit absorber la surcharge de travail. Pour ces raisons, entre autres, des CLE auraient privilégié de faire participer des agents et des agentes d'aide à l'emploi à la mise en œuvre des PAAS, puisque le personnel des services publics d'emploi devait être formé uniquement sur les aspects de contenu et d'application des PAAS.

2.3 ORGANISATION DU TRAVAIL DANS LES INSTANCES LOCALES

Bien que la mise en œuvre des PAAS suggère certaines modalités en termes d'organisation du travail, les instances régionales et locales d'Emploi-Québec avaient la latitude de réaliser la mise en œuvre en tenant compte de leurs réalités. Dans les six régions et les six CLE consultés dans le cadre de cette étude, cette variété sur le plan de l'organisation du travail a d'ailleurs été observée.

Ainsi, dans les instances régionales, il était prévu que les PAAS soient pris en charge par des membres du personnel de la Solidarité sociale. Même chose dans le CLE, où le modèle suggérait la désignation d'agentes et d'agents PAAS provenant aussi de la Solidarité sociale et qui, dans la mesure du possible, assureraient autant le volet aide aux individus que le volet des relations avec les organismes promoteurs de projets.

Dans les régions visitées, le ou la responsable régionale du dossier PAAS provenait effectivement plus souvent de la Solidarité sociale. Toutefois, lorsque ce n'était pas le cas, les personnes des Services publics d'emploi se sont dites en quelque sorte avantagées par leur expertise en gestion de programme et en développement de l'employabilité. Localement, une grande variété de situations a été observée : 1) une agente ou un agent d'aide socioéconomique s'occupe du volet individu et des ententes avec les organismes; 2) une agente ou un agent d'aide socioéconomique s'occupe du volet individu et le personnel des services aux entreprises, ou responsable de mesures actives des services publics d'emploi, s'occupe des ententes avec les organismes; 3) des agentes ou des agents d'aide à l'emploi s'occupent du volet individu et d'autres membres du personnel des services publics d'emploi s'occupent des ententes avec les organismes.

Deux de ces formes d'organisation ont amené à faire des constats, pour différentes raisons. Celle préconisée par les PAAS, avec un agent ou une agente des PAAS et des individus et des organismes de la Solidarité sociale, s'est révélée comme l'organisation du travail permettant au personnel en cause d'avoir une meilleure connaissance des ententes et d'effectuer un meilleur suivi tant des ententes que des individus. Les

agentes et les agents rencontrés ayant expérimenté ce modèle y trouvaient beaucoup de satisfaction, tout en s'avouant débordés. En second lieu, dans les CLE offrant les PAAS par l'intermédiaire des agentes et des agents d'aide à l'emploi, le personnel des directions régionales concernées dit avoir sauvé du temps et des ressources en termes de formation et d'expertise dans le domaine de la mise en mouvement.

Par ailleurs, parmi les difficultés relevées, plusieurs agentes et agents des PAAS rencontrés ont indiqué que leurs gestionnaires n'étaient pas conscients du travail qu'ils avaient à faire et de l'investissement que la mise en œuvre des programmes exigeait à leur niveau : signatures d'ententes avec les organismes, suivis des ententes, efforts de recrutement, entrevues d'évaluation de besoins, suivis en participation, suivis des absences, paiements mensuels des organismes, etc. Après une certaine conscientisation, des personnes ont pu voir leur travail se réorganiser pour leur permettre de se consacrer davantage à ce dossier. Toutefois, d'autres ont indiqué que ces acquis leur avaient été retirés après un certains temps, vu l'arrivée de nouveaux programmes à prendre en charge (exemple : Alternative jeunesse).

Par ailleurs, de façon générale, quelques interlocuteurs ou interlocutrices des instances régionales ont fait part d'une certaine lassitude ou d'un désengagement relativement à l'arrivée fréquente de nouveaux programmes à mettre en application, le tout dans un contexte de réorganisation de la structure et en composant avec un nombre considérable d'absences pour des raisons de santé.

CHAPITRE 3 PROCESSUS D'ENTRÉE DANS LE PROGRAMME

3.1 CONTEXTE D'UNE APPROCHE VOLONTAIRE DE LA PARTICIPATION

Avant l'entrée dans le programme, il est important de considérer le contexte plus général entourant son offre et l'approche préconisée pour amener les individus à la participation. De surcroît, rappelons que la mise en œuvre des PAAS est arrivée peu de temps après un virage important du Ministère d'une approche plus coercitive, avec sanctions, vers une approche volontaire liée à la participation (abolition des sanctions). Or, à ce sujet, il semble y avoir unanimité parmi les personnes consultées pour appuyer ce virage, et ce, tant à l'interne qu'à l'externe et tant dans les instances régionales que locales d'Emploi-Québec. De façon générale, ils préfèrent travailler avec une approche volontaire comme celle dans laquelle s'inscrivent les PAAS. Elle leur paraît plus appropriée à cette clientèle et les individus plus intéressés semblent davantage engagés dans leur participation. De plus, pour le réseau, il y a aussi une économie d'énergie, notamment moins de temps passé à convoquer, à convaincre et à faire le suivi lié à l'application des sanctions. À l'appui de ce point de vue, un DSO (directeur du soutien aux opérations) mentionne :

« Si on obligeait les personnes à participer, on ne serait pas en mesure de fournir à la demande, vu le peu d'organismes communautaires dans la région et vu la façon dont les agents sont déjà débordés. Avec une approche volontaire, on sauve du temps. Ça nous donne une chance de faire quelque chose avec ceux qui veulent. On perd du temps à travailler avec ceux qui ne veulent pas. »

Certains représentants ou représentantes du réseau ne manquent cependant pas de souligner que, sans les sanctions, il est plus difficile de faire assumer la réciprocité des obligations des personnes à l'aide financière de dernier recours. Une certaine obligation à participer avait l'avantage de faire bouger des gens qui ne seraient jamais venus chercher des services autrement. *« Lorsque c'était obligatoire, des personnes découvraient qu'elles aimaient faire une activité en la faisant. »* (Un responsable régional des PAAS) Et, comme souligne un DSO :

« La motivation peut être intrinsèque ou extrinsèque. Si la motivation est intrinsèque, c'est excellent, la personne va cheminer très bien parce que sa volonté d'agir est déjà présente. Si elle est extrinsèque, la personne va avoir à vivre de la colère et de la frustration. Une fois que c'est passé, dans certains cas, la progression continue et ça donne des résultats. Pour certaines personnes, la motivation extrinsèque est nécessaire. D'eux-mêmes, c'est trop menaçant ou insécurisant de bouger ou de faire quelque chose. On ne fait pas toujours ce qu'on veut, quand on veut. »

À partir des points de vue recueillis, mais en considérant aussi les paramètres des PAAS, ne serait-ce que sur le plan budgétaire et en terme de places disponibles, on comprend qu'agir dans un contexte où l'on « obligerait » les prestataires de l'aide financière de dernier recours à assumer leurs obligations serait difficilement applicable. Cependant, au sujet de la mobilisation de la clientèle cible, des membres du personnel du réseau ont déploré le manque de temps à y consacrer. Comme les PAAS ne manquent pas de personnes participantes, la mobilisation de la clientèle ne serait pas une priorité. Aussi, de l'avis de plusieurs, l'absence de cibles de références n'envoie pas de signal clair en termes de mobilisation. Certains estiment que ce contexte peut conduire à « passer à côté » de personnes qui auraient avantage à bénéficier d'une intervention telle que celle proposée dans le cadre des PAAS.

3.2 MOTIVATION DES PERSONNES À PARTICIPER

L'allocation de soutien à la participation est, de l'avis de plusieurs, un incitatif réel et déterminant pour la participation. Certaines personnes, des gens des organismes surtout, jugent que le montant servant à soutenir la participation devrait même être revu à la hausse. Les agents et agentes PAAS principalement ont souligné que la motivation des personnes doit aller au-delà des bénéfices financiers et plusieurs ont dit prendre soin de vérifier cet aspect au moment de l'entrevue d'évaluation des besoins. Dans certains cas, cependant, on perçoit qu'il s'agit résolument de « La » motivation à participer.

« Il veut bonifier son chèque d'aide sociale mais ne veut pas avoir un « vrai » travail. »

Un représentant d'organisme

« Certains arrivent sans autres buts que d'obtenir 130 \$ par mois en retour d'une participation. Ce n'est pas toujours facile de leur faire comprendre que leur motivation doit aller au-delà des aspects financiers. (...) Ils voient cela comme être payés pour faire du bénévolat. Leur attitude par rapport à la participation dépend beaucoup de comment ils ont été préparés et sensibilisés par les organismes. »

Un agent PAAS

« Il y en a qui ont leur loyer dans un HLM, qui ont de l'aide alimentaire fournie par des organismes. Ces gens qui demeurent sur Interagir se font un train de vie régulier avec ça. S'il y a interruption à l'été ou aux Fêtes, ça leur fait des vacances. Ils sont sur ce rythme-là et ce confort-là ne les motive plus à aller plus loin. »

Un agent PAAS

Toujours en lien avec la motivation financière, du personnel du réseau et des organismes externes ont soulevé le « cas à part » des personnes ayant des contraintes temporaires à l'emploi (CTE) qui, si elles entreprennent une participation, se voient d'abord retirer leur allocation pour contrainte, pour ensuite ajouter 130 \$ de soutien à la participation, ce qui représente une différence de 13 \$ en plus sur leur prestation mensuelle (9 \$ depuis janvier 2010)². Au contraire donc des autres prestataires, elles n'ont pour ainsi dire aucune incitation financière à la participation. Ces situations touchent, entre autres, les mères d'enfants de moins de cinq ans et des personnes ayant des problèmes de santé mentale non reconnues comme étant des contraintes sévères à l'emploi (CSE). Pour ces dernières, des membres du personnel des organismes spécialisés auprès de cette clientèle ont indiqué qu'il n'était pas rare d'avoir d'abord quelques diagnostics de contraintes temporaires avant qu'un médecin en arrive à reconnaître des contraintes sévères à l'emploi. Lorsque ces personnes décident de participer, malgré l'absence d'incitatif financier, elles côtoient alors des personnes qui ont des CSE avec allocation de soutien à la participation. Le personnel des organismes a de la difficulté à justifier les raisons qui expliquent cette différence de traitement. Dans le même sens, des agents ou des agentes PAAS ont dit mal s'expliquer la situation dans le cas des mères de jeunes enfants. Selon l'un d'eux, le message que cette différence dans le traitement véhicule est que « *les femmes ne sont pas supposées pouvoir travailler parce qu'elles s'occupent des enfants*³ ». Malheureusement, chemin faisant, elles accentuent leur éloignement du marché du travail en ne participant pas.

Comme la participation permet de couvrir les frais de garde et les coûts de transport, ces bénéfices peuvent également être fort attrayants pour certaines personnes. « *Avoir la carte de transport permet d'avoir une nouvelle liberté* », selon un agent PAAS.

Dans la sélection des personnes participantes, des représentantes ou représentants d'organismes ont également dit prendre le temps d'approfondir la nature de leur motivation à participer au projet. Dans le cas d'un organisme du domaine de la santé mentale, les incitatifs financiers joueraient moins. Pour leur clientèle, la motivation première est la perspective de faire une démarche susceptible de procurer un plus grand bien-être sur le plan personnel. Un représentant d'un autre organisme en santé mentale rappelle que la participation peut constituer l'essentiel de la vie sociale de leurs clients et pour d'autres, qui voient leur participation comme un travail, il y a une grande

2. La Loi sur l'aide à la personne stipule qu'un participant ne peut cumuler l'allocation pour contraintes temporaires et l'allocation de soutien à la participation ou d'aide à l'emploi (LAPF. 54).

3. Contrairement à ce qui existe dans les mesures actives où les participants chefs de famille monoparentale se voient attribuer 25 \$/semaine supplémentaires en allocation d'aide à l'emploi (108,33 \$/mois) (RAPF.7), la participation aux PAAS ne prévoit aucun montant additionnel (LAPF 16).

motivation à entreprendre une participation et à y demeurer. D'autres représentants des organismes « généralistes » ont relevé que le désir d'entreprendre quelque chose, de sortir de chez eux, de briser leur isolement et de se sentir utile était les principales sources de motivation observées chez leurs participants.

Enfin, au regard des incitatifs à la participation, un responsable régional PAAS a fait valoir que plusieurs aspects non financiers peuvent représenter des bénéfices à la participation, pour la personne et aussi pour la société. Il spécifie que certaines participations donnent droit à un panier d'épicerie ou à des vêtements en retour de la participation. Les bénéfices découlent parfois aussi des activités réalisées dans le cadre des projets, par exemple celles qui se déroulent dans des résidences de personnes âgées ou dans les écoles. Aider les autres peut être très valorisant. De plus, par leurs actions, les personnes participantes contribuent à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et à une meilleure qualité de vie dans la société.

3.3 PROVENANCE DE LA RÉFÉRENCE

Dans la plupart des régions et des CLE visités, les agentes ou les agents PAAS recevraient peu de personnes référées par la Solidarité sociale, que ce soit au moment de l'attribution initiale ou par l'intermédiaire de la gestion des dossiers actifs (GDA). De l'avis d'un agent PAAS, les agentes et les agents d'aide socioéconomique ne seraient pas suffisamment sensibilisés. Par exemple, selon un collègue, les critères de référence de Devenir n'étaient pas assez clairs. Comme il a été évoqué dans le chapitre précédent, le programme pourrait en quelque sorte être boudé parce que les CLE ont dû le mettre en place sans l'ajout de nouvelles ressources. Ajoutez à cela le fait que le programme ne serait pas perçu comme prioritaire, parce que non assorti d'attentes de résultats de références. L'ensemble de ces facteurs expliquerait le nombre relativement peu élevé de personnes référées par la Solidarité sociale. Pourtant des agents ou des agentes PAAS estiment que des personnes en provenance de la GDA seraient idéales, étant donné leurs interactions régulières avec un bon bassin de candidates ou de candidats potentiels. Le personnel chargé de la GDA aurait toutefois peu de temps pour réaliser leurs entrevues de suivis périodiques et ces entrevues porteraient principalement sur des aspects de conformité.

Dans deux régions, on a relevé la mise en place de mécanismes pour favoriser les références en provenance de l'agente ou de l'agent en poste à l'accueil, évaluation et références (AER, accueil convergé).

Malgré le manque de temps à consacrer au recrutement, certains responsables PAAS des CLE ont fait des efforts à partir de listes constituées selon certains critères. Les résultats se révèlent cependant peu fructueux. Beaucoup de travail pour peu de résultats. « *Avec la méthode des listes du central, on trouve un participant pour 10 rencontres et 30 convocations.* » (Un responsable régional des PAAS) Il faut d'abord convaincre les personnes. De l'avis de plusieurs, elles doivent d'abord être en mouvement par elles-mêmes, avoir au minimum pris l'initiative de « cogner à une porte ».

Selon plusieurs agentes ou agents PAAS, il y aurait davantage de références en provenance des services publics d'emploi. De façon générale, ils envoient les individus avec lesquels « ils ne savent plus trop quoi faire » selon un agent PAAS qui mentionne qu'il se retrouve en bout de piste avec ces individus et les personnes ayant des CSE.

Indéniablement, le dépistage de la clientèle semble effectué en bonne partie par les organismes promoteurs de projets de Devenir ou d'Interagir. « *Lorsque les organismes connaissent les participants potentiels, il est plus facile pour eux d'identifier les gens qui correspondent à leur projet.* » (Un DSP)

Enfin, un responsable régional des PAAS a éludé la question de la provenance des références en précisant avoir plus ou moins porté attention à ce phénomène étant donné la facilité avec laquelle sa région atteint sa cible globale relativement aux PAAS.

3.4 AU SUJET DU RECRUTEMENT

La question du recrutement dans le cadre de Devenir a souvent été évoquée comme problématique. Une région fait cependant exception et se caractérise par le fait d'avoir conclu une entente de services pour un volume important de personnes participant à Devenir, et ce, avec un organisme en développement de l'employabilité bien enraciné dans son milieu et jouissant d'un bon capital de confiance au CLE. De façon générale, le recrutement dans le cadre de Devenir a été qualifié de difficile, surtout lorsqu'il a été mis en comparaison avec Interagir avec lequel il partage la même enveloppe budgétaire.

Dans Interagir, on serait davantage en présence de clientes ou de clients demandeurs et d'organismes près de la clientèle cible et très actifs dans le recrutement. Le fort achalandage peut s'expliquer aussi par le fait que le programme n'a pas de durée déterminée de participation et par le transfert d'une partie des personnes participant à la mesure Insertion sociale vers Interagir. Des agents et des agentes ont indiqué qu'ayant fort à faire avec la demande relative à Interagir, peu de temps a pu être consacré aux

efforts de recrutement pour Devenir. Des personnes représentant des organismes ajoutent que la durée de un an et le fait que Devenir soit un programme limité à un an de participation soulève des craintes. « *Le mot non renouvelable fait peur.* » Aussi, il semble que « vendre » Devenir équivaut en quelque sorte à vendre l'idée d'aller un jour sur le marché du travail. Pour les personnes qui ont des craintes et des réticences ou qui sont convaincues qu'elles n'ont pas de gains financiers à faire cette démarche, « *il faut sortir l'argument de la valorisation que le travail peut apporter : avoir son propre argent, sa vie active, une vie sociale, se développer comme individu. (...)* » Cependant, tous les agents et toutes les agentes ne sont pas à l'aise de convaincre les personnes de cela, mentionne aussi ce responsable régional des PAAS. Dans le même sens, un agent des PAAS, tout comme des personnes représentant d'organisme, ont souligné que, dans le cas des familles avec plusieurs enfants, quand les adultes ont peu de formation et qu'ils ne peuvent entrevoir que le salaire minimum sur le marché du travail, plusieurs font le calcul qu'il n'est pas avantageux d'être en emploi. Partant de ce constat, des agentes et des agents des PAAS reconnaissent que certaines personnes auraient besoin d'être rencontrées plus d'une fois avant d'arriver à être convaincues de participer à Devenir.

Le peu de temps accordé pour la mobilisation des prestataires pourrait nuire au recrutement dans le cadre de Devenir, notamment. « *On pense que ça va marcher tout seul mais ce n'est pas le cas. Il faut accompagner nos clients au CLE. Il faut les accompagner jusqu'à ce qu'ils soient motivés. Ensuite, ça ira bien dans les organismes.* » (Un responsable régional des PAAS)

De leur côté, les organismes font leur propre publicité et le bouche à oreille fonctionne bien, particulièrement pour les organismes bien enracinés dans leur milieu. Plusieurs ont des références de partenaires communautaires ou du réseau de la santé et des services sociaux (exemples : CLSC, CRDI). Pour y arriver, des représentantes et des représentants ont dit avoir fait de la sensibilisation ou de la promotion auprès de leurs partenaires. De façon originale et très proactive, certains organismes disent être présents avec des stands lors d'événements communautaires et vont même jusqu'à faire du porte à porte dans des quartiers abritant des personnes particulièrement isolées qui n'ont pas l'habitude de demander des services.

De façon générale, les organismes s'attendaient à obtenir davantage de références en provenance des CLE ou le souhaitent. Certains de leurs représentants ont mentionné avoir été déçus que cela ne se produise pas, ou trop peu, et d'avoir dû à la quasi-totalité du repérage des candidates ou candidats potentiels. Pour s'expliquer cette situation, on invoque la lourdeur de la charge de travail et le fort taux de roulement dans

les CLE ou encore, le fait que les prestataires seraient peu enclins à faire quelque chose d'eux-mêmes. Pour contrer ce phénomène du manque de références en provenance des CLE, quelques responsables d'organismes rencontrés ont manifesté leur intention d'aller faire régulièrement la promotion de leur projet auprès du personnel des CLE.

3.5 ÉVALUATION DE BESOINS, ÉVALUATION DU POTENTIEL D'EMPLOYABILITÉ ET APPLICATION DE LA NOTION DE « PERSONNE QUI N'EST PAS PRÊTE À ENTREPRENDRE DES DÉMARCHES MAIS QUI POURRAIT L'ÊTRE DANS UN DÉLAI DE DOUZE MOIS »

Pour effectuer l'évaluation de besoins, les agents et les agentes des PAAS de la Solidarité sociale ou des services publics d'emploi, mettent en application les notions de l'approche d'intervention. Concrètement, il s'agit de déterminer les difficultés psychosociales et socioprofessionnelles des personnes tout en examinant leurs atouts et leur rapport au travail. On les interroge sur leurs rêves et leurs désirs. Des agentes et des agents des PAAS ont précisé que Devenir pouvait être une option envisageable lorsque la personne ne sait pas ce qu'elle veut ou peut faire, tout en affichant une volonté claire d'intégrer un jour le marché du travail. « *Les clients veulent travailler, mais certains n'ont jamais travaillé ou l'ont fait, il y a dix ans. Pour qu'on réfère [sic] quelqu'un à Devenir, il doit exprimer un désir d'aller travailler. S'il a besoin d'insertion sociale ou s'il ne veut pas travailler, on pense plutôt à Interagir.* » (Un agent des PAAS) C'est donc l'objectif d'emploi qui fait ici la différence. L'évaluation tient aussi compte des acquis de la personne. Quelques agents ont aussi précisé se servir de l'historique de participations de la personne dans les mesures actives des services publics d'emploi. Ces expériences permettent de discuter des difficultés rencontrées dans l'action, mieux connaître la personne et cerner un programme plus à même de répondre à ses besoins.

Pour déterminer dans quelle mesure la personne peut progresser dans un délai de douze mois, plusieurs responsables régionaux et locaux des PAAS ont indiqué se baser sur leur expérience auprès de la clientèle. Des responsables sont à l'aise dans l'application de ces paramètres mais d'autres moins, comme on peut le constater dans les extraits suivants.

« Douze mois, pour certains, c'est court. Si tu es à l'aide sociale, c'est souvent parce que tu as d'autres problèmes que ceux d'ordre financier. C'est aussi parce que tu as des difficultés à t'organiser dans ta vie. La clientèle a des problèmes importants et je ne suis pas sûr qu'on soit bien outillé pour évaluer les aspects de l'autonomie personnelle et sociale. »

Un DSO

« Avec Devenir, c'est difficile à évaluer où sont rendus précisément les individus par rapport à leurs perspectives d'employabilité dans un an. Souvent, c'est en cours de participation que les intervenants des

organismes, c'est sur le terrain, qu'ils vont être plus aptes à juger où la personne est rendue. »

Un DSP

« Une des grosses lacunes pour bien faire notre travail, c'est comment un agent va distinguer un client qui va cheminer en douze mois, deux ou trois ans ou en cinq ans. C'est ben difficile quand tu n'as aucun critère clair pour distinguer. (...) J'invite les agents à être ouverts parce qu'on sait que parfois, on peut penser que la personne va cheminer en six mois mais, après expérience, ça prendrait dix ans. L'inverse est aussi possible et il est difficile de prévoir l'évolution des individus a priori. On ne sait jamais à l'avance l'impact qu'un programme aura sur la vie d'un individu. »

Un responsable régional PAAS

Ces points de vue, au-delà de faire ressortir les difficultés d'évaluation et le caractère subjectif d'un jugement sur le potentiel des individus, laissent à penser que l'évaluation à l'entrée dans le programme serait mieux réalisable dans un contexte où l'évaluation prendrait appui sur la situation actuelle ou passée de la personne, non sur son potentiel évolutif. Une des difficultés à orienter une personne vers l'un ou l'autre des PAAS réside dans le fait qu'on demande à l'agente ou à l'agent de trancher en estimant la possibilité d'un cheminement et le temps nécessaire pour réaliser cette évolution. La même observation est valable pour Interagir, surtout à la suite de l'application de l'orientation afin d'admettre en participation des individus perçus comme capables de progresser dans un horizon de trois ans. À ce sujet, plusieurs constatent que de multiples facteurs tant liés à l'individu qu'à son environnement peuvent faciliter son cheminement ou y faire obstacle, rendant d'autant plus complexes les prévisions en cette matière.

Selon une responsable régionale des PAAS, la difficulté à estimer qu'une personne peut progresser dans un délai de un an explique en bonne partie les difficultés de recrutement dans le cadre de Devenir. *« En cas de doutes, les agents vont aller au programme plus long (Interagir). »* Ainsi, des hésitations à propos du temps estimé pour la progression ont pu engendrer le réflexe de diriger davantage les personnes vers Interagir ou vers les Projets de préparation à l'emploi (PPE) plutôt que vers Devenir. Certaines personnes rencontrées ont souligné que la différence est parfois mince entre des projets de PPE et Devenir. De fait, il existe des similitudes quant au profil de la clientèle visée. Les deux s'adressent à des personnes éloignées du marché du travail. Les nuances entre Devenir et les PPE se situeraient dans l'intensité et les conditions de participation. D'autres personnes du réseau et des organismes promoteurs amenuisent les difficultés relatives à l'aiguillage des personnes vers Devenir ou Interagir. De fait, lorsque l'épreuve de la réalité en participation montre que la personne n'a pas été orientée vers le bon programme, il y aurait peu ou pas de problèmes à la transférer.

Cela semble particulièrement facile avec les organismes qui ont des ententes relatives à Devenir et à Interagir de façon concomitante.

Par ailleurs, des disparités régionales ont été relevées dans l'interprétation de la notion d'être « capable d'entreprendre des démarches dans un délai de douze mois. » Dans deux régions, où l'on tient le même discours dans les instances régionales, locales et dans les organismes promoteurs, on dit s'attendre à ce que les personnes participant à Devenir soient capables d'intégrer le marché du travail dans un délai de douze mois. Ailleurs, on semble plus près de l'application de la notion préconisée par le cadre normatif, à savoir une préparation à participer aux mesures actives dans un délai de douze mois. Dans les régions où l'on a appliqué la notion plus restrictive, trouver des personnes à l'aide de dernier recours qui pourraient être prêtes à intégrer le marché du travail dans un an, on peut penser que le défi du recrutement dans le cadre de Devenir s'en est trouvé accru. D'un autre côté, cette particularité risque également d'avoir eu des répercussions sur les résultats d'intégration en emploi observés à la suite de la participation.

De l'avis de quelques personnes des instances régionales, une bonne connaissance des ententes et des projets semble la meilleure façon d'arriver à un jumelage optimal entre un client, un programme et un organisme. « *C'est ben [sic] beau de connaître le programme, mais il faut aussi connaître les ententes pour déterminer quel projet convient à quel client. Ça, ce n'est pas évident. Ça demande beaucoup d'énergie aux agents qui doivent s'appropriier tout cela.* » (Un DSP) Une fois ce défi relevé, les agents et les agentes qui ont une bonne connaissance des organismes et de leur projet seraient plus à même de juger si la participation répondra aux besoins d'un individu donné. Au dire de certains, le personnel qui s'occupe à la fois du volet individu et de la signature des ententes avec les organismes pourrait être avantagé sur ce plan. Ayant une idée plus concrète des activités proposées, il lui serait plus facile de trancher entre Devenir et Interagir. Néanmoins, cette connaissance fait en sorte que, parfois, il est plus difficile de trouver les bons projets ou les bonnes activités correspondant aux besoins des personnes. Avoir une bonne connaissance des projets ressort donc comme un facteur clé en relation avec la mobilisation des personnes à participer et leur orientation vers le programme et le projet les plus adéquats en fonction de leurs besoins et de leurs intérêts. Pour avoir une meilleure connaissance des projets et des ententes, le personnel devrait disposer d'une description la plus détaillée possible concernant la nature du projet PAAS et l'organisme dans lequel il se réalise. À cet effet, on doit cependant déplorer que bon nombre de descriptions des ententes accessibles dans les fichiers informatiques ont été vidées de leur contenu dans plusieurs régions qui ont opté

pour une formulation générique standardisée, qui ne permet plus de distinguer les clientèles et les projets les uns des autres.

Enfin, pour effectuer une évaluation plus juste du « niveau d'employabilité », plusieurs personnes consultées y sont allées de propositions : « *On pourrait aussi se donner une chance d'essayer les personnes pendant six mois dans le programme. Ne pas les bloquer à l'entrée, mais les mettre sous observation pendant six mois avant de se faire une idée du potentiel de développement de l'employabilité.* » (Un DSP) Ainsi, une approche d'abord inclusive, avec une meilleure évaluation du cheminement des individus en participation, suivie d'ajustements fondés sur le cheminement effectif pourraient permettre davantage d'équité. On ajoute que, dans le contexte de programmes et de surcroît au début d'un continuum de mise en mouvement, il pourrait être davantage souhaitable de faire preuve d'ouverture au regard de la pertinence d'entreprendre une participation pour des personnes qui, à première vue, pourraient avoir plus de difficultés à progresser vers une intégration professionnelle, dans un certain délai. Une évaluation de besoins permettant de statuer sur l'à-propos de la participation semble cependant toujours nécessaire et plusieurs déplorent le manque d'outils offerts en soutien à la réalisation de cette évaluation.

CHAPITRE 4 QUELQUES ASPECTS DU PROFIL DES PERSONNES PARTICIPANTES

Le présent chapitre a pour but d'approfondir les connaissances en relation avec le profil des personnes participantes aux programmes Devenir et Interagir, sur les problématiques plus communément observées de même que sur les besoins d'accompagnement requis pour favoriser leur développement socioprofessionnel.

4.1 PROBLÉMATIQUES LES PLUS COURANTES CHEZ LES PERSONNES PARTICIPANTES

Sans surprise, un manque d'estime de soi et de confiance en soi qui s'accompagnent parfois d'une tendance à se dévaloriser font partie du profil courant dressé par les différents intervenants et intervenantes relativement à la clientèle des PAAS. « *La personne se dévalorise parce qu'elle ne fait rien en dehors de chez elle.* » (Un responsable régional des PAAS)

Toujours par rapport au sentiment d'avoir peu à offrir et à un sentiment d'insécurité, la peur de perdre la sécurité que procure l'aide de dernier recours en entreprenant des démarches vers le marché du travail ne semble pas un phénomène marginal dans le bassin de la clientèle participant aux PAAS. Ainsi, le marché du travail peut faire peur et la perspective de progresser trop directement ou rapidement vers l'emploi peut être perçue comme une menace à un certain équilibre. À cet effet, un représentant d'organisme dit avoir noté que certaines personnes ont peur d'aller au CLE parce qu'elles ont peur « d'être poussées » vers le marché du travail. Certaines veulent être actives sans que leur chèque d'aide sociale soit coupé, sans perdre les bénéfices associés au fait d'avoir la carte-médicaments, notamment. De plus, parmi les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi reconnues à l'aide de dernier recours, certaines auraient peur de perdre ce statut si elles échouent dans une tentative d'intégration du marché du travail. De fait, parmi les personnes participantes rencontrées dans le cadre de l'étude, l'une d'elles en emploi après une participation à Devenir se refusait à faire plus d'heures de travail pour ces raisons. Elle n'était pas au courant des accommodements facilitant cette transition.

Impossible de passer à côté du fait qu'une proportion non négligeable de personnes participantes sont aux prises avec des problèmes de santé mentale ou vivent de la détresse psychologique. Certaines ont des diagnostics officiels relatifs à leur état de santé et une partie d'entre elles bénéficient même d'un suivi spécialisé à cet égard. Mais d'autres affichent des signes de problèmes sans avoir été diagnostiquées par des professionnels de la santé, elles sont donc officiellement sans contrainte à l'emploi. Il

n'est pas rare que la personne elle-même ne soit pas consciente d'être aux prises avec ce type de difficultés ou qu'elle ne l'admette pas. Ces situations ne facilitent pas le travail du personnel des CLE ou des organismes qui souhaitent leur venir en aide. Tous les organismes visités et toutes les personnes rencontrées ont relevé la présence de problèmes de santé mentale pour une partie de la clientèle des PAAS. Chez ces personnes, la participation à Interagir, surtout, permettrait un mieux-être ou une stabilisation de l'état de santé, du point de vue de plusieurs. Dans les projets se réalisant dans des organismes voués à cette clientèle, on a souvent mentionné que l'intervention est adaptée en conséquence. Dans d'autres organismes « généralistes », certains responsables ont fait suivre des formations spécifiques aux membres de leur personnel, entretiennent un partenariat ou ont des ententes de services avec des experts en santé mentale (voie de références facilitées avec un CLSC ou contact avec un organisme voué à la santé mentale). Cependant, dans d'autres organismes, on semble se sentir plus démuné et on se dit peu outillé devant ce genre de problèmes qui se détectent souvent en cours de participation.

UNE PARTICIPANTE À DEVENIR

Elle a entendu parler du projet par une amie qui y avait participé. À ce moment, dans sa vie, elle traversait une période très difficile. Son conjoint venait de la laisser et elle était très déprimée. Elle voyait une travailleuse sociale au CLSC. Elle lui a parlé de l'idée de participer au projet et la travailleuse sociale l'a encouragée à faire un essai de deux jours pour qu'elle vérifie si ça lui convenait et c'est ce qu'elle a fait. La participante a aimé son expérience surtout à cause des gens qu'elle y a rencontrés. Elle les trouve chaleureux et sympathiques. Elle avait beaucoup de craintes avant de se présenter à l'organisme et avait particulièrement peur d'être jugée par les autres participants. « *Il n'aurait pas fallu que quelqu'un me dise quelque chose parce que je retournais chez moi.* » Mais, tout s'est bien déroulé et elle a décidé d'entreprendre son projet.

UN PARTICIPANT À DEVENIR

Monsieur dit se relever d'une dépression. Avant, il était camionneur et voyageait beaucoup aux États-Unis. Comme ce travail lui occasionnait trop de stress, il a craqué. Il souhaite maintenant se réorienter et entreprendre un DEP en électromécanique. Un intervenant d'un organisme communautaire dans le domaine de la santé mentale lui a suggéré d'entreprendre d'abord un projet du programme Devenir pour faciliter la transition entre l'inactivité et les études. L'intervenant lui a présenté une liste de projets de Devenir et d'Interagir possibles. Son premier critère de choix était la proximité de son domicile.

Par ailleurs, à propos de la clientèle des personnes éloignées du marché du travail, les personnes consultées parlent parfois d'une clientèle « lourde ». Elles traduisent ainsi les

différents et parfois les nombreux problèmes psychosociaux auxquels ces personnes doivent faire face. Au nombre des problèmes psychosociaux possibles mentionnons l'isolement, une hygiène de vie déficiente, des difficultés à s'organiser au quotidien, des relations interpersonnelles conflictuelles, des problèmes de logement, un proche malade ou aux prises avec des problèmes importants, des problèmes de dépendance, des problèmes de transport, etc. Ces contextes de vie interfèrent bien entendu dans la participation et l'intervention. L'apparition de ces problèmes tout comme leur résolution peuvent aussi contribuer à ce que les individus progressent à certains moments, stagnent ou même reculent à d'autres moments dans leur processus d'adaptation sociale et dans leur cheminement socioprofessionnel.

Concernant la situation particulière des femmes, plusieurs intervenants et intervenantes ont relevé le fait que certains hommes ont une forte emprise sur leur conjointe et réfrènt leurs tentatives de prendre de l'autonomie. Ces conjoints garderaient, entre autres, un « contrôle serré » sur le chèque d'aide sociale et refuseraient que leurs conjointes mettent ce « revenu » en péril par une éventuelle intégration en emploi.

En ce qui a trait aux problèmes plus communs aux personnes immigrantes ou aux membres de différentes communautés culturelles, plusieurs veulent s'activer mais se sentent perdues dans les démarches à faire et aussi dans la façon de les faire. Certaines personnes sortent à peine de leur quartier ou vivent presque uniquement repliées parmi les membres de leur communauté culturelle. Elles connaissent peu les services de leur environnement. Une partie d'entre elles a une faible scolarité et n'a pas les préalables pour entreprendre une formation professionnelle ou technique. La plupart n'ont pas eu d'expérience de travail en sol québécois et ne maîtrisent pas les techniques de recherche d'emplois. D'aucunes sont encore à l'étape de faire le deuil d'un pays qu'elles ont été forcées de quitter, d'autres déchantent par rapport à leurs attentes d'accueil et d'intégration. Pour les allophones, la difficulté à communiquer dans les langues d'usage dans les services et sur le marché du travail freine passablement l'autonomie. De l'avis de personnes intervenant auprès de cette clientèle, ne pas posséder la langue est extrêmement insécurisant et pratiquer le français procure automatiquement de l'autonomie pour la poursuite de l'intégration. À cet effet, il semble que les programmes de francisation du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles ne soient plus accessibles aux personnes arrivées au Québec depuis un certain temps. Celles qui n'ont pas eu l'occasion de pratiquer et qui, par exemple, ont d'abord consacré leur énergie à installer leur famille, ont besoin de se familiariser avec le français avant d'aller plus loin dans leur insertion socioprofessionnelle.

En vrac, voici quelques autres problématiques évoquées en relation avec la clientèle des PAAS : avoir grandi dans une famille qui a toujours vécu de l'aide de dernier recours; n'avoir jamais eu d'expérience sur le marché du travail; sortir peu de la maison ou du quartier et avoir subi plusieurs échecs dans des participations antérieures. Par ailleurs, plusieurs personnes ont déjà participé à la mesure Insertion sociale et, dans certains cas, le personnel des CLE ne sait plus quoi leur offrir quand elles réclament à nouveau d'être aidées.

En outre, en accord avec les caractéristiques de la clientèle visée dans le cadre des PAAS, des intervenants et des intervenantes ont relevé des lacunes sur le plan comportemental ou du savoir être chez la majorité des clients joints. À ce titre, mentionnons : des problèmes de constance et de fiabilité (heure d'arrivée, assiduité), de la difficulté à suivre une routine et à comprendre les consignes, des difficultés de concentration (dans la lune, parfois à cause de la médication), des difficultés à gérer les émotions (colère, impulsivité, jalousie, tristesse, etc.), des problèmes dans les relations interpersonnelles dans l'organisme et dans leur vie personnelle et des habiletés sociales défaillantes.

4.2 BESOINS D'ACCOMPAGNEMENT

Toutes les personnes rencontrées ont relevé certaines particularités associées à l'accompagnement ou à l'intervention auprès des personnes participant à l'un ou à l'autre des PAAS. La présente section a pour but de faire ressortir ces particularités, en essayant de distinguer, le cas échéant et dans la mesure du possible, les personnes les plus en mesure d'offrir une forme ou l'autre d'accompagnement (personnel des CLE, des organismes promoteurs ou d'autres organismes).

Des agents et des agentes PAAS ainsi que du personnel des organismes promoteurs de projets ont souligné que la clientèle des PAAS « appelle souvent » et demande beaucoup. Cette caractéristique concernerait davantage la clientèle d'Interagir selon certains, mais d'autres ne font pas cette distinction. Ces demandes peuvent être le reflet d'un sentiment d'insécurité, voire d'anxiété, ou encore d'une certaine difficulté à bien comprendre l'information. Certaines personnes ont donc besoin d'être rassurées, d'autres d'ajuster ou de valider leur compréhension des choses. De façon concrète, particulièrement dans les CLE, le personnel consulté a relevé l'importance de s'assurer que la personne a bien compris le projet et le but de sa participation et de lui indiquer qu'elle peut faire appel au CLE si quelque chose ne fonctionne pas dans le cadre de sa participation. Par exemple, si les activités proposées ou l'encadrement offert ne correspondent pas à ce que l'agent ou l'agente du CLE avait expliqué. De leur côté,

certaines membres du personnel des organismes se disent aussi grandement sollicités par les personnes participantes qui leur font part de problèmes liés ou non à leur participation, souvent des difficultés d'ordre personnel ou familial. « *Ils demandent à me voir de façon urgente mais en discutant, on se rend compte que ce n'était pas grand chose et qu'ils ont simplement besoin d'être écoutés.* »

En somme, de l'avis de plusieurs, bon nombre de personnes participant aux PAAS demandent beaucoup, amènent leurs difficultés en participation ainsi que les problèmes auxquels elles doivent faire face dans leur vie autant que leurs lacunes sur le plan comportemental ou du savoir être. Elles ont besoin d'être écoutées, rassurées, valorisées et encadrées vers l'atteinte de leurs objectifs personnels.

Selon plusieurs personnes qui interviennent auprès de cette clientèle, une des premières stratégies d'intervention utilisées en réponse au manque d'estime et de confiance, consiste à miser sur les capacités des individus : « *Il faut faire réaliser à la personne qu'elle a des capacités* » qu'elle a pu exercer dans son quotidien ou par le passé.

On insiste aussi sur l'importance de créer un lien de confiance avec la personne participante pour favoriser l'avènement d'un changement ou l'ouverture sur les problématiques sous-jacentes qui nuisent à la progression vers le marché du travail. Plusieurs qualifient ce lien de crucial pour la réussite de la participation. Comment faire? Plusieurs diront : en amenant la personne à prendre conscience de son « potentiel éteint ou sous-utilisé », en lui faisant connaître ou reconnaître sa valeur d'abord comme il a été mentionné précédemment. Puis, comme l'ont exprimé des responsables d'un organisme, en faisant en sorte que les personnes participantes acquièrent la conviction qu'elles pourront trouver de l'aide auprès de l'organisme, sans jugement, dans le respect de « *là où elles sont rendues* », de leur rythme et de leur façon à elles de faire face aux difficultés. Il ne s'agit pas ici de faire ou de décider à leur place, mais bien de les aider à cheminer vers une solution qui sera la leur. On se situe dans une perspective d'autonomisation (*empowerment*), laquelle est apparue comme une philosophie d'intervention répandue, particulièrement dans les organismes ayant une mission centrée sur l'aide à des clientèles spécifiques.

Le lien de confiance se crée aussi dans l'intensité du suivi prodigué, comme en font foi les propos de ce directeur du soutien aux opérations (DSO) : « *Si un matin, un participant ne se présente pas, l'intervenant appelle et peut même aller jusqu'à se déplacer à domicile.* » Pour lui, la qualité de l'accompagnement offert a une relation directe avec les résultats observés parmi les ententes de services jugées fructueuses

dans sa région (faible taux d'abandon et de beaux succès de mises en mouvement). Plusieurs personnes consultées ont fait valoir l'importance de l'accompagnement et des efforts d'intervention auprès des personnes cumulant les facteurs de risque par rapport à leur capacité de cheminer sur le plan socioprofessionnel. On souligne particulièrement que même les personnes présentes depuis plusieurs années à l'aide de dernier recours peuvent cheminer, pourvu qu'on y consacre une intervention intensive et qu'on agisse à point nommé dans leur vie.

Sur le plan des particularités de l'intervention auprès des femmes, des membres du personnel d'organismes ont évoqué que l'horaire de la participation devait être en harmonie avec la poursuite de leurs responsabilités familiales. Par exemple, une programmation et un horaire qui s'arriment avec le calendrier scolaire des enfants, de neuf heures à quatorze heures au maximum, pour leur permettre d'envoyer leurs enfants à l'école le matin et de les accueillir au retour. Sans cet accommodement, plusieurs trouveraient la marche trop haute entre la maison et une éventuelle vie active. Aussi, la participation de certaines femmes ne doit pas être perçue comme dérangeante par leurs conjoints. Parce que certains conjoints s'opposeraient à une participation favorisant une trop grande autonomie ou, plus précisément à l'élaboration d'un projet d'intégration sur le marché du travail, la programmation offerte par certains organismes pour femmes est surtout axée sur les aspects socialisants du projet PAAS. En outre, le fait d'offrir un lieu de socialisation apparaît comme un incitatif non négligeable à la participation qui ne se limite pas à la clientèle des femmes.

Enfin, de façon plus générale, il ressort du discours de plusieurs personnes consultées, principalement dans les organismes promoteurs, que l'essentiel de l'intervention ou de l'accompagnement est axé sur le savoir être ou l'acquisition de comportements adéquats dans un contexte social ou d'emploi. Ce constat est cohérent avec le profil des difficultés de comportements relevées dans la section précédente. Certains membres du personnel des organismes promoteurs ont souligné qu'ils s'attendaient à travailler davantage les savoir-faire, mais qu'il y a trop à faire relativement aux aspects comportementaux pour y arriver.

CHAPITRE 5 DES ORGANISMES PROMOTEURS ET LEURS PROJETS PAAS : ACTIVITÉS, INTERVENTION, ACCOMPAGNEMENT ET ENCADREMENT OFFERTS

Le présent chapitre aborde sous différents angles la nature des projets PAAS. En plus de passer en revue des éléments significatifs relatifs au déroulement de l'intervention, les projets sont mis en relation avec les organismes qui les chapeautent. Les liens entre les composantes permettront d'exposer par la suite une typologie des projets ou des ententes de services en fonction des organismes promoteurs, leur mission et la structure de la programmation mise en place. En outre, une définition des activités à caractère *occupationnel*, des éléments relatifs à la durée de la participation, le suivi et l'évaluation en cours de participation de même que l'intervention en fin de participation et la transition vers d'autres services sont abordés tour à tour.

5.1 COMMENT LES PROJETS S'INSCRIVENT DANS LES SERVICES DES ORGANISMES PROMOTEURS

Avec la mise en place des PAAS, Devenir et Interagir, les paramètres d'intervention et les attentes à l'égard des organismes œuvrant auprès des personnes éloignées du marché du travail ont été quelque peu modifiées. De façon générale, on souhaitait un accompagnement plus personnalisé, davantage en concordance avec le profil de cette clientèle. Avec Devenir, on signifiait des attentes afin de faire progresser les participants dans un horizon de un an. Avec Interagir, on reconnaissait la légitimité de répondre à un besoin d'intégration sociale, sans durée limite. Dans la conjoncture, il y a eu bien sûr la fin de la mesure Insertion sociale (INSO) et le transfert de nombreuses personnes participantes vers les PAAS, particulièrement Interagir. Dans cette opération est ressortie une volonté, exprimée tant par le personnel des instances régionales que locales d'Emploi-Québec, que les organismes mettent en place une offre de services distincte de celle offerte dans le cadre de la défunte mesure.

Dans le cadre de cette étude, la façon dont le projet PAAS s'inscrivait dans la programmation des organismes promoteurs est apparue comme un facteur susceptible d'influencer la mise en œuvre du programme Devenir, notamment. Est-ce que le projet avait été conçu spécifiquement pour répondre aux objectifs du programme, après son lancement? Est-ce que l'organisme avait légèrement modifié son offre de services ou encore est-ce que le projet s'inscrivait en totale continuité avec l'intervention et les activités offertes du temps d'INSO et même d'EXTRA (Expérience de travail; mesure antérieure à INSO)? S'agissait-il d'un nouvel organisme partenaire d'Emploi-Québec ou un organisme avec lequel Emploi-Québec a une longue tradition d'ententes de services?

Tel qu'il a été précisé dans la section méthodologie, les six organismes visités ont donc été choisis pour correspondre à cette variété de situations possibles ainsi que de manière à représenter une variété de clientèles spécifiques. Or, dans certaines régions, il ressort de l'avis de plusieurs membres des instances régionales rencontrés, que la mise en place des PAAS aura de fait contribué à la création d'ententes de services avec de nouveaux partenaires du milieu communautaire surtout, mais aussi du réseau de la santé et de l'éducation. Le plus souvent, il s'agit d'organismes dont la mission est centrée sur l'aide à différentes clientèles spécifiques : alcoolisme, toxicomanie, itinérance, santé mentale, personnes immigrantes, etc. Ces personnes estiment qu'il s'agit d'une des retombées les plus positives de la mise en œuvre des PAAS, car elle pourrait avoir favorisé, entre autres, la possibilité de joindre des prestataires d'aide financière de dernier recours moins enclins à aller chercher des services au CLE. De plus, ces organismes et ces projets auraient l'avantage d'inclure une expertise sur le plan de l'intervention et de mettre plus souvent à l'avant-plan la progression des individus sur le plan psychosocial ou socioprofessionnel. Ces nouveaux partenaires auraient aussi davantage de facilité à intégrer la vision des PAAS, n'ayant pas l'expérience des façons de faire antérieures sous d'autres mesures ou programmes avec Emploi-Québec. Des résultats intéressants ont été observés, des partenariats jugés somme toute enrichissants pour Emploi-Québec.

Dans une région où l'on a particulièrement mis l'accent sur le démarchage de nouveaux organismes, le responsable des PAAS a dit s'être appuyé sur le fait que, pour appliquer une nouvelle offre de services en préemployabilité, il allait de soi de se tourner vers des organismes avec une mission à caractère psychosocial, déjà engagées auprès des personnes éloignés du marché du travail. À son avis, les pressions de réemplois rapides des dernières années auraient contribué à ce que les organismes sous ententes avec Emploi-Québec délaissent quelque peu cette clientèle, perdant ainsi une expertise précieuse pour l'atteinte des objectifs des PAAS.

Avec certaines clientèles particulières, comme les personnes itinérantes ou en toxicomanie, des responsables régionaux des PAAS se sont dits en expérimentation et n'avaient pas encore posé de jugements définitifs sur la pertinence de renouveler les ententes avec ces partenaires dans le cadre des PAAS. Dans d'autres régions, on a plutôt composé avec les partenaires habituels. Pour expliquer cette option, on invoque le petit nombre d'organismes sur le territoire. D'autres ont choisi de confier le mandat à un nombre restreint d'organismes, en privilégiant des partenaires de confiance capables de joindre un important volume de personnes participantes.

Les organismes ayant mis sur pied des projets originaux en correspondance avec les objectifs et l'esprit des PAAS, que ce soit parmi les projets étudiés en profondeur ou parmi les projets auxquels a fait référence le personnel d'Emploi-Québec rencontré, ont en commun d'avoir fait des efforts créatifs afin de trouver les ressources nécessaires à la réalisation de leur projet. D'aucuns ont dû puiser à même le financement de base de leur organisme, ont réalisé des montages financiers ou créé des partenariats avec leur milieu pour y arriver.

Par ailleurs, malgré des intentions de marquer une différence entre les exigences dans le cadre d'une entente relative aux PAAS et celles en vigueur dans le cadre d'INSO, la rapidité avec laquelle s'est déroulé le transfert, le souci d'atteindre un nombre suffisant de personnes participant aux PAAS après un démarrage plutôt lent de Devenir et la pression pour avoir des ententes signées et éviter une rupture de services sont tous des facteurs invoqués pour expliquer que plusieurs ententes relatives aux PAAS soient en quelque sorte le prolongement d'activités et d'interventions qui avaient déjà cours du temps d'INSO. Plusieurs membres du personnel d'Emploi-Québec ont toutefois promis de faire un examen plus approfondi au moment du renouvellement des ententes de services.

5.2 ACTIVITÉS PROPOSÉES

Si l'on exclut les rencontres de suivi individuel, les activités proposées dans le cadre des PAAS pourraient se subdiviser en trois grandes catégories : 1) les activités impliquant la réalisation de tâches dans un contexte s'apparentant à un travail, 2) les activités à visées formatives et 3) les activités sociales et récréatives.

5.2.1 RÉALISATION DE TÂCHES DANS UN CONTEXTE S'APPARENTANT À UN TRAVAIL

À propos de cette forme d'activités courantes dans les PAAS, et particulièrement dans le cadre d'Interagir, il faut d'abord préciser qu'elles sont proposées depuis plusieurs années, à quelques variantes près, aux personnes à l'aide sociale considérées comme éloignées du marché du travail, et ce, sous plusieurs mesures ou programmes qui se sont succédé dans le temps (Travaux communautaires (TC), Expérience de travail (EXTRA) et Insertion sociale). Les tâches que réalise la personne simulent en quelque sorte des conditions s'apparentant à celles du marché du travail. Tous s'accordent pour dire que les tâches devraient cependant être exécutées dans un contexte non productif, comme un prétexte pour faire des acquis sur le plan du savoir être (valorisation, sentiment d'utilité, confiance en soi, gestion du stress, habiletés de communication ou de résolution de problèmes, etc.) et du savoir-faire. Théoriquement, l'activité de travail

devrait donc ici être utilisée comme un moyen pour faire faire des apprentissages ou favoriser le bien-être de la personne, sans obligation de résultats. Elle s'inscrit dans une approche d'intégration par le travail. Par ailleurs, au sein du réseau d'Emploi-Québec, plusieurs croient que certains projets placent les personnes participantes dans une situation où l'on s'attend à une production de leur part. Il semble que ces organismes ont besoin d'elles pour fonctionner et être en mesure d'offrir leurs services à la communauté. Il faut cependant convenir que cette question du niveau de productivité acceptable ou adéquat dans un contexte de participation de personnes éloignées du marché du travail n'est pas simple à délimiter.

Les tâches réalisées dans cette catégorie d'activités peuvent être très diversifiées d'un organisme à l'autre et à l'intérieur d'un même organisme. Elles reflètent le spectre des emplois possibles dans des métiers non spécialisés ou qui le sont peu : tâches de bureau, accueil et services à la clientèle, manœuvre, transport de marchandises, travail en cuisine, entretien ménager, aide à la personne (enfants ou personnes âgées), etc.

Lors de l'évaluation de besoins au CLE, l'objectif est de motiver les personnes en proposant des activités qui correspondent à leurs intérêts. En ce sens, quelques agents et agentes des PAAS ont relevé qu'une plus grande diversité serait appréciée.

« Il manque peut-être un peu de tâches d'accueil et des tâches de bureau simples et répétitives. Le problème c'est aussi que l'organisme peut offrir des tâches de bureau, l'agent y dirige le client intéressé par ces tâches mais une fois dans l'organisme, ces tâches sont déjà comblées. Souvent, il ne reste que les « jobs de bras ». On a dû modifier notre discours et dire qu'ils pourraient avoir accès à ces activités mais que ça reste à vérifier. »

Agent PAAS

Un autre agent souligne que les PAAS devraient offrir davantage de projets à caractère artistique ou culturel. Il s'appuie sur sa connaissance de la clientèle des personnes éloignées du marché du travail qui présentent assez fréquemment un profil artistique et non conventionnel qui ne se marie pas nécessairement bien avec des projets proposant des activités réalistes dans le domaine des services ou de la production. Il fait aussi référence à son expérience du temps d'EXTRA qui permettait la réalisation de participations dans les municipalités, plus propices à ce type de projets et qui jouissaient d'une bonne popularité auprès de la clientèle visée.

Plusieurs membres du personnel d'Emploi-Québec se sont dits vigilants au sujet des ententes de services principalement centrées sur la réalisation de tâches dans un contexte s'apparentant à un travail. Ils s'assurent que les personnes n'occupent pas l'équivalent d'un poste salarié, qu'elles ne se trouvent pas dans des situations où elles

doivent produire, tout en étant laissées à elles-mêmes. Les activités doivent être là pour aider la personne participante à cheminer vers l'emploi, non pour lui en donner un. Par ailleurs, des membres du personnel des CLE ont indiqué que plusieurs personnes participantes ont tendance à confondre la participation avec le fait d'occuper un emploi. Elles se valorisent à l'idée d'occuper des fonctions comparables à celles occupées par d'autres personnes dans la société. Elles font référence à la participation en parlant de « postes » dans l'organisme, une conception héritée des programmes antérieurs. Elles ne sont pas les seules, comme le souligne un agent PAAS : « *Dans le temps d'EXTRA, il y avait des postes et certains représentants d'organismes ont beaucoup de difficulté à s'enlever ça de la tête.* »

Dans la mise en œuvre de Devenir, plusieurs responsables régionaux ont estimé que les ententes devraient offrir davantage que des activités sous formes de tâches dans un contexte s'apparentant à un travail. Les projets devaient aussi proposer des activités à visées formatives. En outre, d'aucuns font remarquer que le fait d'avoir du personnel spécialisé en relation d'aide pour encadrer les participants dans la réalisation des tâches peut permettre de faire la différence entre faire exécuter des tâches pour favoriser le fonctionnement de l'organisme et faire progresser un individu, entre autres, par la réalisation de certaines tâches.

Autour d'Interagir, on ne remet pas en question que les projets proposent des activités sous formes de tâches s'apparentant à un travail. Les divergences apparaissent cependant à propos de la finalité de ce type d'activités. Ainsi, certains sont d'avis que l'activité doit être vue comme un moyen de favoriser le bien-être et la santé des individus, sans plus, alors que, pour d'autres, l'activité s'apparentant à un travail dans Interagir doit viser à faire faire des apprentissages qui amèneront les personnes participantes ailleurs vers la poursuite de leur développement.

5.2.2 ACTIVITÉS À VISÉES FORMATIVES

Sont inclus dans le regroupement des activités formatives, les activités d'information et de sensibilisation sur différents sujets psychosociaux tels que la connaissance de soi ou de sa communauté, les services possibles, les droits, la santé, le mieux-être personnel (gestion du stress, yoga), les relations interpersonnelles ou le développement personnel. Ces activités formatives peuvent aussi revêtir une forme plus éducative en visant, par exemples, l'acquisition de connaissances de base en informatique (utilisation d'un ordinateur), en mathématique, en français, en cuisine, en alimentation ou en planification budgétaire. Avec les personnes allophones, on trouve parfois aussi des activités qui ont pour but de faire pratiquer l'usage de la langue française. Même si les

activités formatives se prêtent mieux à une formule en groupe (ouvert ou fermé), elles peuvent aussi se dérouler dans le cadre d'interventions individuelles.

Au sujet de ce type d'activités, des agents et agentes des PAAS ainsi que le personnel des organismes ont particulièrement souligné l'intérêt des personnes participantes à l'égard des activités permettant d'apprendre à utiliser l'ordinateur. Ces activités seraient valorisantes pour les personnes, les faisant se sentir davantage à jour par rapport au fonctionnement actuel de notre société. De plus, « *c'est très utile et ça permet aux participants d'entreprendre d'autres formations par la suite* », indique un agent des PAAS.

Pour les personnes allophones qui ont appris des notions de base en français par l'entremise des programmes du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, la possibilité de pouvoir pratiquer le français en participant aux PAAS serait un acquis précieux dont plusieurs ont besoin comme préalable à la poursuite de leur intégration à la société québécoise.

En outre, les activités visant la connaissance de soi, l'acquisition d'habiletés relationnelles ou le développement personnel peuvent permettre d'aborder, sans confrontation directe et de manière structurante, différentes difficultés personnelles ou psychosociales vécues par la clientèle participante.

De façon générale, les activités formatives sont appréciées du personnel du réseau d'Emploi-Québec rencontré. Bon nombre de personnes sont d'avis que ces activités devraient prendre une grande part du temps passé en participation, au programme Devenir notamment.

« Ces activités sont là pour aider les participants. Les activités sont axées sur la formation et le développement. Elles sont conçues pour faire progresser les participants. »

Un agent des PAAS

« Il faut qu'il y ait des activités structurées et structurantes pour les participants. Idéalement, s'ils font 25 heures /semaine, 15 pourraient être passées dans le milieu de travail en OBNL et 10 seraient réservées à des ateliers de formation. »

Un DSO

5.2.3 ACTIVITÉS SOCIALES OU RÉCRÉATIVES

Bon nombre de projets, dans Interagir ou Devenir, incluent à la programmation des activités qui revêtent à prime abord un caractère récréatif ou social. Elles sont très

variées. Il peut s'agir de confections artisanales, de sorties culturelles ou sportives, de la création d'un jardin communautaire, etc.

La plupart des personnes consultées reconnaissent que des bénéfices peuvent découler de ces activités. Des responsables d'un organisme soulignent que ces activités sont également l'occasion, de créer des liens et d'établir une confiance tout en travaillant des éléments du savoir être et des habiletés relationnelles en particulier. Dans un autre organisme, on explique qu'il est important d'aller au-delà des besoins de base des individus et de s'occuper aussi des besoins de réalisation et d'épanouissement personnel. À leur avis, c'est une autre façon valable de contrer l'exclusion sociale. Par ailleurs, un agent PAAS a soulevé l'importance de s'assurer que les activités sociales ne prennent pas trop de place dans l'ensemble de la participation. Compte tenu des besoins de la clientèle PAAS, il estime que 10 à 15 % du temps de participation consacré à des activités sociales et récréatives peut apparaître un barème acceptable.

5.2.4 PARTICIPATION QUI SE RÉALISE PARFOIS DANS PLUSIEURS MILIEUX

Par ailleurs, les PAAS semblent avoir favorisé l'émergence d'une formule de participation qui implique plus d'un organisme, chacun offrant différentes formes d'activités et d'intervention. Par exemple, un premier organisme promoteur du projet offre un accompagnement et un encadrement structuré favorisant le développement par le biais d'ateliers formatifs et de rencontres de suivis individuels tandis qu'un deuxième organisme communautaire offre, en alternance ou de façon concomitante, un lieu d'accueil pour la réalisation de tâches dans un contexte s'apparentant à un travail. Cette formule permet parfois aux participants d'aller réaliser des « stages » dans plusieurs organismes d'accueil différents au cours d'une même participation.

Dans les régions où ce type de projets sont présents, le personnel d'Emploi-Québec a relevé différents avantages à cette formule à savoir : offrir une certaine garantie d'un encadrement et d'une intervention professionnelle sur un plus large territoire, un meilleur suivi de la qualité des participations offertes, moins de chances de « fidéliser » la personne participante à un organisme en particulier, tout en permettant d'offrir un soutien au personnel des organismes d'accueil moins habileté à faire face aux difficultés de la clientèle participante.

Par ailleurs, pour mettre en oeuvre cette formule, certaines conditions seraient nécessaires. L'entente de services doit compter un volume suffisamment important d'individus ou ces projets ont recours à des ressources humaines ou financières en dehors du cadre prévu par les PAAS. Par exemples, on se tourne vers les commissions

scolaires qui disposent de ressources spécialisées travaillant au service d'insertion socioprofessionnelle (SIS), vers des organismes communautaires spécialisés auprès de différentes clientèles. L'idée générale est de trouver des milieux d'accueil et du personnel habilité à travailler en relation d'aide auprès de personnes vulnérables, comme le sont la plupart des personnes éloignées du marché du travail. Selon un DSO rencontré, l'avenue la plus prometteuse pour offrir un accompagnement adéquat dans le plus de milieux possibles est de s'unir à d'autres partenaires de la région.

Concernant le financement des organismes d'accueil, la position est apparue variable d'une région à l'autre. Certains s'accommodent du fait que les organismes d'accueil ne reçoivent pas de financement et estiment que les tâches réalisées par les personnes participantes sont une contrepartie acceptable, ce qui fait en sorte que chacun y trouve son compte. À l'inverse, d'autres sont d'avis que ces organismes doivent recevoir une compensation financière qui tiennent compte des efforts déployés pour accompagner les personnes en participation au quotidien. On fait valoir que les responsables de ces milieux doivent montrer les tâches à réaliser et assurer une supervision. Aussi, un financement minimal donné aux organismes d'accueil peut renforcer le message à l'effet que la réalisation de tâches doit se dérouler dans un contexte non productif et être l'occasion pour la personne de réaliser des apprentissages utiles pour la poursuite de son cheminement. Par ailleurs, du point de vue d'un responsable PAAS, au-delà des actions à réaliser auprès des individus en participation, le financement accordé aux organismes devrait être considéré dans une perspective « d'aide à la communauté » puisque plusieurs de ces organismes qui viennent en aide aux plus défavorisés, souvent prestataires d'une aide financière de dernier recours, auraient de la difficulté à accomplir leur mission sans le financement accordé pour l'accueil des personnes participantes. Toutefois, le personnel d'E.-Q. insiste sur le point que le fonctionnement de l'organisme ne doit pas être fondé sur l'apport des individus participant aux PAAS.

5.2.5 À PROPOS DES PARTICIPATIONS À CARACTÈRE OCCUPATIONNEL

Parler de la mise en place et du développement de services destinés à une clientèle plus éloignée du marché du travail et présentant différents besoins d'ordre psychosocial suggère une réflexion autour de la notion d'activités à caractère *occupationnel*. De fait, «*occupationnel* » est un concept fréquemment utilisé en référence à des activités qui devraient ou non être possibles dans le cadre des programmes Devenir ou Interagir. La présente section a d'abord pour but de circonscrire ce concept pour ensuite voir dans quelle mesure le personnel du réseau d'Emploi-Québec consulté estime que ces activités peuvent ou non s'intégrer dans l'offre de services des PAAS.

Soulignons d'abord qu'on fait référence aux activités *occupationnelles* majoritairement dans le contexte d'activités proposées pour favoriser l'intégration sociale des individus. Ainsi, on comprend que dans « *l'occupationnel* » l'individu accomplit des tâches ou participe à des activités principalement dans le but de briser son isolement, d'avoir des contacts sociaux, de se créer un réseau de soutien ou simplement de se tenir occupé. On fait aussi référence à une routine dans laquelle la personne s'installe et qui impliquerait qu'elle n'est pas en situation d'apprentissage ou de dépassement personnel. Sur le plan de l'intervention, l'encadrement serait souvent plus faible dans ce contexte. Il n'y aurait pas une grande préoccupation à favoriser le développement ou le progrès des individus, si ce n'est que de leur procurer certains acquis sur le plan du savoir être. Dans *l'occupationnel*, il n'y aurait donc pas d'objectifs de progression attendue et on ne favoriserait pas particulièrement le transfert des acquis ou des compétences de la personne dans d'autres contextes sociaux.

Certaines personnes consultées mettent en relation « *occupationnel* » et réponse aux besoins de l'organisme plutôt que de la clientèle. Pour éviter les ententes de services de cette nature dans le cadre de Devenir, un responsable régional des PAAS a souligné l'importance de trouver des éléments formatifs concrets dans l'entente, des ateliers structurés et un suivi individuel officiel offert aux personnes. Pour un autre responsable régional des PAAS :

« Il faut éviter que les activités offertes deviennent de la routine ou du “ sur place ” (...). Tout est dans le sens qu'on donne à la démarche. Si réparer un vêtement valorise ou donne confiance à un individu, ce n'est pas de l'occupationnel. Si ça devient mécanique, l'individu stagne et c'est de l'occupationnel. Il faut que l'activité permette d'évoluer. »

Ainsi, une participation *occupationnelle*, ne se reconnaîtrait pas par un type d'activités donné puisque toute activité pourrait ou non être *occupationnelle*. Cette notion fait entrer en jeu la finalité et les objectifs poursuivis derrière le moyen qu'est l'activité. Elle pourrait se définir comme une participation sans autre but que de permettre à l'individu d'avoir des contacts sociaux. À l'opposé d'une intervention de ce type, une intervention éducative devrait inclure des objectifs d'apprentissage ou de développement et des activités conséquentes. Elle devrait nécessairement amener l'individu à progresser et, idéalement, à prendre conscience de son évolution ou non vers l'atteinte de ses objectifs de participation, et ce, à travers les activités proposées. Fixer des objectifs clairs et personnalisés par rapport à la participation s'avère donc un moyen d'éviter des participations *occupationnelles*. De même, certaines personnes favorisent la mobilité d'un milieu d'accueil ou d'un projet à l'autre, et ce, afin de favoriser le transfert des acquis et dans le but d'éviter une fidélisation à des organismes.

Plusieurs personnes consultées reconnaissent toutefois que le fait de proposer des activités occupationnelles peut se justifier, notamment, pour permettre le maintien des acquis sur le plan relationnel, émotionnel ou psychologique. On rappelle que la personne peut retirer des bénéfices et un bien-être de ces activités. Un responsable régional des PAAS souligne les attentes de plusieurs représentants d'organismes communautaires qui se réjouissaient que le Ministère reconnaisse la légitimité d'objectifs de maintien des acquis par l'intermédiaire des PAAS en général et d'Interagir en particulier.

Quant à la vision du personnel d'Emploi-Québec sur la place des participations *occupationnelles* dans le cadre des PAAS, d'Interagir notamment, les points de vue diffèrent. Selon une partie des personnes rencontrées, Interagir ne devrait pas comporter des activités de nature strictement *occupationnelle* : « *Il faut aider les personnes à aller aussi loin que leurs capacités le permettent dans "l'escalier du développement personnel."* » Dans cette optique, les participations destinées en majeure partie à briser l'isolement et à favoriser des contacts sociaux ne devraient pas s'inscrire dans les activités financées par le Ministère. D'autres ont une perception différente et utilisent même ce concept pour distinguer les deux programmes des PAAS c'est-à-dire que dans le cadre d'Interagir ces activités seraient admissibles, mais non dans celui de Devenir. Enfin, pour ce qui est des objectifs des PAAS, Devenir et Interagir, la position des autorités du Ministère est d'éviter les participations strictement *occupationnelles*.

À partir de la définition tracée, si l'on souhaite éviter les participations *occupationnelles*, il apparaît assez évident que la chose ne peut devenir possible que si l'on met en place des objectifs clairs de participation, un plus grand suivi du cheminement de l'individu et des ententes de services.

5.3 ACCOMPAGNEMENT ET SUIVI DANS LES ORGANISMES PROMOTEURS

« *Pas d'accompagnement, pas de résultats!* » Cette affirmation d'un DSO résume bien la pensée de bon nombre de personnes rencontrées au sujet de cette dimension d'intervention. On convient que la nature et l'intensité de l'accompagnement sont susceptibles de varier dans le temps et d'un individu à l'autre et que cet accompagnement devrait s'ajuster aux besoins des personnes participantes. Aussi, à propos de l'accompagnement et du suivi offerts, on considère généralement du côté d'Emploi-Québec que les intervenantes et intervenants des ressources externes sont mieux positionnés que le personnel des CLE pour suivre et faire cheminer la clientèle à

atteindre par les PAAS. On tient cependant à nuancer en affirmant que la qualité de l'intervention varie d'un organisme promoteur à l'autre. Le suivi de l'évolution ou du cheminement de la personne et l'évaluation officielle de sa progression semblent loin d'être des pratiques systématiquement appliquées.

De façon concrète, les études de cas à partir des projets Devenir étudiées en profondeur ont permis d'observer différentes conditions sur le plan de l'organisation des activités et de la professionnalisation des interventions. Ainsi, dans certains milieux la supervision et l'accompagnement apparaissent minimaux, en bonne partie en raison du petit nombre de ressources salariées au sein de l'organisme. Ces personnes agissent en quelque sorte à titre d'homme ou de femme orchestre sur plusieurs fronts en même temps pour arriver à faire fonctionner l'organisme. Tous n'ont pas de formations professionnelles dans un secteur relié à la relation d'aide, mais cette lacune peut être compensée par des années d'expérience auprès de personnes vulnérables ou des qualités humaines et relationnelles faisant partie de leur personnalité. Reste que les intervenants et intervenantes « de formation » pourraient avoir davantage d'aisance à structurer une intervention et à en assurer le suivi de façon plus officielle, selon différents aspects à travailler ou objectifs à atteindre.

Formation ou pas, expérience ou pas, faute de temps et de ressources, il demeure que, dans certains milieux, on semble se trouver dans un contexte dans lequel la poursuite de la mission de l'organisme et la préoccupation d'offrir les services à la communauté priment sur la préoccupation de faire cheminer les personnes sur le plan socioprofessionnel. Par exemple on se préoccupe de donner un service de dépannage alimentaire et d'offrir un lieu d'hébergement ou de répit. De façon contrastante, les organismes dont la mission est centrée sur le développement et l'intégration sociale de clientèles spécifiques ou sur le développement de l'employabilité en général, compte davantage de ressources formées qui mettent résolument l'accent sur la progression des individus. On trouve dans ces milieux des interventions individuelles ou en groupe, planifiées à même la structure de la programmation. Peu surprenant diront certains, cela découle directement de leur raison d'être. « *C'est le rôle d'un groupe d'aide et d'entraide d'aider la personne à cheminer* », a d'ailleurs rappelé le responsable d'un organisme du domaine de la santé mentale.

Quelques personnes représentantes d'organismes dont la plupart offrent une programmation structurée mise en œuvre par des professionnels de la relation d'aide, ont dit fonctionner au moyen d'autoévaluations et de bilans réalisés quelques fois par années dans le but de susciter des échanges entre la personne et l'intervenant. C'est l'occasion de voir les progrès accomplis et de réajuster le tir au besoin.

Le représentant d'un organisme a expliqué travailler à l'élaboration d'un projet de vie à travers l'ensemble des activités proposées. « *Un projet de vie, c'est un projet adapté à leurs besoins et à leur personnalité.* » Du côté des agentes et des agents PAAS rencontrés, la notion de projet de vie était peu connue, et ce, malgré le fait que la définition d'un projet de vie figure au nombre des activités associés à Devenir dans son cadre normatif et opérationnel (section 1.2, p.3).

Enfin, le sujet de l'accompagnement dans le cadre des PAAS a souvent été mis en parallèle avec le financement accordé aux organismes pour s'acquitter de cette tâche. Plusieurs considèrent que l'allocation offerte aux organismes est insuffisante ou incohérente avec les demandes qui leur sont adressées en termes d'accompagnement. Un projet sans financement de base, mais conditionnel à la présence de personnes participantes ne favorise pas la mise en place d'une programmation structurée pas plus que l'embauche de ressources humaines en mesure d'assurer un accompagnement favorable à la progression des individus.

5.4 VARIATION DES ENTENTES DE SERVICES SELON LES ORGANISMES PROMOTEURS, LEUR MISSION ET LEUR STRUCTURE D'INTERVENTION

Dans le prolongement des éléments abordés dans les sections précédentes du présent chapitre, les études de cas sur les six projets et une étude des ententes de services de Devenir et d'Interagir ont permis de faire des regroupements d'ententes fondés sur le type d'organisme promoteur et la structure d'intervention proposée. Quatre grands types d'ententes ont pu être distingués. Selon différentes conditions, on a pu constater que certaines ententes apparaissent plus favorables à la progression socioprofessionnelle des personnes alors que d'autres types d'ententes seraient plus propices à des participations à caractère occupationnel. Le tableau de la page suivante en fait la synthèse.

Regroupement d'ententes de Devenir et d'Interagir selon différents types d'organismes promoteurs et leur structure d'intervention ainsi que leur influence possible sur le développement des participants

- Ententes avec des organismes ayant une vocation de services à la communauté ou d'aide à des clientèles spécifiques.
- Participation axée sur des activités sous forme de tâches à réaliser et d'activités récréatives.
- Encadrement minimal ou en rapport avec le travail à réaliser / aide à la demande du participant.
- Le plus souvent une personne salariée, plusieurs bénévoles ou stagiaires et participants à un ou à plusieurs programmes de un ou de plusieurs ministères.
- Besoin de participants pour assurer les services.
- Souvent, l'accompagnement n'est pas assuré par des professionnels de la relation d'aide (+ mission de services).
- Objectifs de participation plus ou moins clairs et plus ou moins suivis.

- Ententes avec des organismes ayant une vocation de services à la communauté.
- Participation axée sur des activités sous forme de tâches à réaliser et d'activités récréatives.
- Accompagnement assuré par des personnes ayant de l'expérience en relation d'aide.
- Encadrement et intervention en rapport avec le savoir être.
- Le plus souvent une personne salariée, plusieurs bénévoles ou stagiaires et participants à un ou à plusieurs programmes de un ou de plusieurs ministères.
- Besoin de participants pour assurer les services.
- L'organisme équilibre bien les préoccupations de faire fonctionner ses services et progresser les participants
- Bon enracinement dans le milieu ou bon lien de confiance avec Emploi- Québec.
- Objectifs de participation clairs, mais plus ou moins suivis.

- Ententes impliquant plus d'un organisme : un organisme accompagnateur (organisme spécialisé dans l'aide à l'employabilité ou auprès de clientèles spécifiques (experts en emploi ou en clientèle) et un ou plusieurs organismes d'accueil (des colonnes de gauche).
- Programmation comprenant des ateliers formatifs, un suivi individuel et un ou plusieurs stages dans des organismes d'accueil.
- Intervention, accompagnement et suivi faits par des intervenants professionnels de la relation d'aide; suivi quotidien et encadrement faits par des superviseurs
- Objectifs de participation clairs et suivis.
- Évaluation officielle de la progression en cours de participation.

- Ententes avec organismes spécialisés auprès de clientèle spécifique (experts clientèle).
- Programmation comprenant surtout des ateliers structurés à caractère formatif, un suivi individuel et des activités sociales et récréatives.
- Accompagnement, interventions et suivi faits par des intervenants professionnels de la relation d'aide.
- Objectifs de participation clairs et suivis.
- Évaluation officielle de la progression en cours de participation.

Ces ententes sont apparues plus propices à favoriser :

- Favorise surtout les contacts sociaux et le mieux-être.
- Moins favorable à la progression du cheminement.
- Risque de participation *occupationnelle*.
- Plus de risque de fidéliser le participant à l'organisme.

- Impossible de statuer sur l'influence possible sur le développement des participants à partir des données recueillies.

- le mieux-être et les contacts sociaux;
- la résolution de problèmes psychosociaux;
- la progression socioprofessionnelle.

5.5 DURÉE DE LA PARTICIPATION

Le thème de la durée de participation a été abordé sous deux angles difficilement dissociables dans le discours des personnes consultées, soit : 1) comment les agents et les agentes établissent la durée au moment de l'entrée en participation et 2) la durée de participation idéale ou nécessaire à l'atteinte des objectifs.

Dans le cas de Devenir, au moment de la rencontre d'évaluation de besoins précédant l'entrée en participation, l'agent ou l'agente a, selon le cadre normatif existant, toute la latitude pour déterminer la durée de la participation souhaitable, le maximum possible étant de un an. Dans la pratique, on observe que dans certaines régions le personnel opte presque d'office pour la signature de participations de un an ou avec une durée moindre qui correspond au nombre de mois restants à l'entente de services conclue avec les organismes promoteurs concernés. Cette dernière façon de faire soulève toutefois des interrogations de la part de représentants d'organismes promoteurs de projets. Elle occasionnerait, notamment, une diminution du volume de références en fin d'année financière. En outre, n'étant pas appuyée sur les besoins des participants, elle diffère sensiblement de la conception présentée dans le cadre normatif de Devenir⁴.

Dans d'autres régions, on établirait plus couramment, dans un premier temps, des durées de participation de trois à six mois qui sont à terme réévaluées par du personnel de l'organisme ou du CLE qui juge de la pertinence de poursuivre la participation encore six mois. Ailleurs, on a établi que les participations fondées principalement sur la réalisation de tâches dans un contexte s'apparentant à un travail ne doivent pas excéder six mois. Somme toute, on est à même de constater des variantes dans les pratiques d'établissement de la durée de participation.

Cela dit, traiter la question de la durée de la participation sous l'angle du temps nécessaire à la personne pour progresser vers des mesures actives ou le marché du travail fait référence à un autre point de vue. Parce que des différences dans les durées de participation possible sont un paramètre important sur lequel se distinguent les deux programmes, cette question de la durée nécessaire à la progression est apparue déterminante dans le choix d'orienter la personne vers Devenir ou Interagir.

Dans le cas de Devenir, le fait que le programme soit prévu avec une période de participation maximale de un an a été déploré tant par des personnes représentant Emploi-Québec que par celles des ressources communautaires qui sont les promoteurs

4. « La durée de la participation sera déterminée selon plusieurs facteurs, tels les besoins de la personne, la nature et la complexité des apprentissages personnels requis. » Volets normatif et opérationnel Devenir, avril 2006, p. 3.

de projets Devenir. Elles auraient souhaité davantage de souplesse pour permettre des participations au-delà de un an. Essentiellement, on fait valoir qu'une personne peut mettre plus de temps à progresser, plus d'un an, tout en étant résolument en démarche de développement socioprofessionnel. Selon un agent PAAS : « *La durée de participation de un an est trop courte pour beaucoup de gens pour qui l'accès au marché du travail demeure possible.* » Le représentant d'un organisme voué aux personnes qui ont des problèmes de santé mentale précise qu'il apparaît normal qu'une personne mette entre un et trois ans pour se préparer à une mise en mouvement vers l'emploi. « *Le hic c'est que comme plusieurs ont besoin de plus d'un an pour progresser, et cela ne se limite pas à cette clientèle spécifique, on doit alors les acheminer vers Interagir, uniquement pour des raisons de durée, même si ce n'est pas un besoin d'intégration sociale qui prime.* » C'est comme si, pour des raisons de rythme de progression, la structure des deux programmes faisait en sorte qu'on fasse fi des besoins et des capacités à moyen terme des individus. Le tout dans un contexte où ce rythme de progression est difficile à estimer *a priori*. Dans le même sens, le responsable des PAAS dans un CLE indique que si Devenir avait une durée maximale de deux ans, on aurait eu un déséquilibre moins important entre Devenir et Interagir. « *Les agents auraient moins peur de référer sur [sic] Devenir.* » Il ajoute que certaines mesures actives ont des durées de un an, avec des gens plus près du marché du travail que les personnes qui participent à Devenir. Selon lui, toujours avec l'objectif ultime d'intégrer le marché du travail, on pourrait aisément justifier une participation de deux ans.

Interagir, tel qu'il a été présenté au moment de son implantation, avec un réexamen annuel, sans durée limite de participation, a d'une part été favorablement accueilli sous cette forme tant par des personnes représentant des organismes communautaires que par certains responsables locaux et régionaux des PAAS consultés. « *INSO avait une durée limite (2 ans). Avec Interagir, l'abolition de la durée limite a été bien reçue par les agents.* » Selon eux, Interagir brise vraiment l'isolement, fait du bien aux personnes participantes tout en leur procurant un supplément d'argent. Pour plusieurs agents et agentes des CLE, l'absence d'une durée limitée de la participation à Interagir serait appréciée faute de solution de rechange, comme il n'y a souvent rien d'autre à proposer à cette clientèle à la suite d'une participation à la mesure Insertion sociale (INSO). Le responsable d'un organisme promoteur ajoute en se référant aussi à INSO :

« Le participant devait arrêter au moins six mois, puis il pouvait continuer le programme. C'était la pire idée! Après deux ans, les gens fonctionnaient bien dans leur milieu de stage, leur routine était établie. Tout à coup, ils devaient arrêter six mois, ne comprenaient pas pourquoi, se demandaient ce qu'ils avaient fait qui avait causé cela, etc. En six mois, les gens revivaient de l'isolement, faisaient parfois des rechutes en termes de santé mentale, pouvaient parfois être hospitalisés, etc. Il faut maintenir cette clientèle active.

Cela permet d'éviter des hospitalisations, des visites chez le médecin et chez le psychiatre, etc. »

Par ailleurs, d'autres représentants d'Emploi-Québec et certains organismes qui ont des listes de personnes en attente d'être aidées, aimeraient avoir des critères ou des balises plus claires qui leur permettraient de mettre fin à des participations. Dans le cadre normatif d'Interagir, il n'y aurait rien de concret sur quoi s'appuyer. Cette perspective fait également écho aux craintes d'engorgement des services et d'un faible renouvellement de la clientèle. De là sont arrivées, après la première année de mise en œuvre d'Interagir, des orientations destinées à cibler de nouveaux participants susceptibles de progresser vers un développement de leur employabilité dans un horizon de trois ans. À cet égard, des responsables régionaux des PAAS ont tout de même relevé l'écart d'interprétation de cette orientation avec le cadre normatif existant et surtout avec le discours jusqu'alors tenu avec les organismes communautaires. L'un d'eux rappelle : « *On ne sait jamais à l'avance l'impact que le programme aura sur la vie d'un individu.* »

Parler de durée de participation dans le cadre d'Interagir amène certaines personnes à mettre en question l'intervention du MESS et celle du MSSS auprès des clientèles plus éloignées du marché du travail. À cet effet, le responsable régional d'un PAAS mentionne :

« Si on met des barrières de durée, on fait fausse route. Si on veut changer des choses, il faut s'assurer que les services sociaux prennent en charge ces personnes qui ont surtout des besoins d'intégration sociale. Sur notre territoire, plusieurs ententes répondent à des besoins importants de cet ordre. »

5.6 SUIVI EN COURS DE PARTICIPATION RÉALISÉ PAR LE PERSONNEL DES CLE

De façon générale, le suivi en cours de participation que sont en mesure d'effectuer les agents et agentes des PAAS a semblé plutôt limité dans les six CLE visités. Trop souvent, le suivi se résume à entendre parler d'une personne participante lorsqu'un problème se pose, les choses se déroulant selon le dicton : « *Pas de nouvelles, bonne nouvelle!* » Certains assurent un suivi plus systématique et convoquent les personnes en entrevue après six mois de participation afin de faire le point et d'établir la pertinence de poursuivre la participation pour les six prochains mois. Un responsable régional des PAAS souligne que la qualité du suivi dépend aussi du degré d'aisance des agents ou des agentes dans cette forme d'intervention. Par ailleurs, compte tenu de leur contexte de travail (coupure de postes, formations fréquentes, clientèle plus lourde, surcharge de travail) certains d'entre eux se fieront davantage aux recommandations des organismes. De plus, bien qu'il soit prévu de faire un suivi deux mois après le début de la

participation, plusieurs agents rencontrés ont indiqué manquer de temps pour le réaliser. En outre, dans les régions où l'on utilise un formulaire de suivi qui précise les objectifs de cheminement des participants, tous les organismes promoteurs ne seraient pas au courant de cette obligation et ne transmettent donc pas le suivi. Des agents des PAAS ont fait remarquer que les organismes qui ont des activités qui relèvent de *l'occupationnel* ne fournissent pas facilement les objectifs de cheminement parce qu'ils ne font pas vraiment un suivi personnalisé des participants.

Il y a le suivi de l'évolution du participant, mais aussi le suivi de la présence ou des absences en cours de participation. En principe, l'organisme a la responsabilité de faire rapport du nombre d'heures/participant pour recevoir en retour son versement mensuel. Dans la région de Montréal, cette opération posait problème, l'information étant transmise aux agents et agentes de programmes alors que ce sont plutôt les agents « individus » qui doivent assurer le contrôle des absences. Des clarifications des responsabilités étaient souhaitées à ce propos.

Pour favoriser un meilleur suivi en cours de participation, quelques régions ou CLE ont utilisé différents moyens. À ce chapitre, le personnel des PAAS qui s'occupe des volets individus et organismes semble en meilleure position. Par exemple, un agent des PAAS qui s'occupe des deux volets a dit s'assurer que chaque personne participante ait un plan d'action dont il exige un suivi chaque mois au moment où l'organisme transmet sa réclamation. Dans d'autres régions, on utilise aussi une fiche de suivi, mais des agents consultés déplorent que l'information transmise soit vraiment très sommaire et en dit peu sur l'évolution concrète des individus.

En ce qui a trait au suivi des organismes, il se fait en partie de manière non officielle au moyen des commentaires des personnes participantes et des échanges téléphoniques avec le personnel. Rarement les agents ou les agentes des PAAS ont la possibilité de se déplacer dans les milieux. Lorsque c'est le cas, ce sont ceux du volet des programmes ou des services aux entreprises, chargés de conclure les ententes de services qui le font. Ils se rendent dans l'organisme pour revoir leur offre de services et discuter du nombre de personnes participantes possible dans le cadre d'une entente de services à venir. L'un d'eux dit s'assurer qu'ils aient une compréhension commune de leur mandat et de leurs rôles respectifs. Plusieurs personnes consultées sont d'avis qu'un meilleur suivi des organismes permettrait d'éviter que les personnes participantes se trouvent dans des situations où l'on s'attend à ce qu'elles agissent comme des employés rémunérés. À ce sujet, une responsable régional des PAAS mentionne :

« Je ne suis pas certaine que les organismes font les choses différemment que du temps d'Inso ou d'Extra. Peut-être un peu plus de suivi, pas certaine. C'est difficile de juger parce les agents n'ont pas le temps de faire le suivi qu'ils devraient faire dans la mise en oeuvre d'un programme. En principe, ils devraient aller dans les organismes de temps à autre pour voir comment ça se passe sur le terrain pour un client ou dans l'organisme. Souvent, ils sont informés juste quand il y a des problèmes. »

Il ressort donc que le suivi des ententes avec les organismes gagnerait à être intensifié. La qualité des références sur les projets s'en trouverait facilitée mais surtout, il permettrait de voir dans quelle mesure le milieu est à même de fournir un accompagnement adéquat et des conditions propices au développement des personnes en participation.

Plusieurs membres du personnel d'Emploi-Québec réclament de meilleurs outils d'échange d'information concernant le suivi des participants, mais aussi une clarification des responsabilités de chacun concernant la nature du suivi à faire et par qui : les agents individus, les agents des programmes et les intervenants des organismes promoteurs. À cet effet, un outil diffusé au printemps 2009 dans le réseau devrait faciliter la tâche et surtout ultimement permettre une meilleure appréciation de l'évolution des individus et de l'atteinte des objectifs des programmes. Il faut également souligner que dans la mesure où le personnel des PAAS et celui des organismes promoteurs apprennent à se connaître, un climat de confiance s'installe. Dès lors, les échanges, la collaboration et le suivi s'en trouvent favorisés.

5.7 INTERVENTION EN FIN DE PARTICIPATION ET TRANSITION VERS D'AUTRES SERVICES

Une fois la participation terminée, une personne représentant l'organisme doit inscrire ses recommandations dans le formulaire d'évaluation, notamment si la personne peut ou non poursuivre son cheminement vers une mesure active des services publics d'emploi. À partir de cette évaluation, il est prévu que l'agent ou l'agente PAAS fasse le point sur cette participation, idéalement en présence de la personne, et détermine s'il y a lieu de la diriger vers les services publics d'emploi. Dans l'affirmative, une relance pour convocation serait inscrite dans le système par le personnel en charge des PAAS au CLE. Une partie des agents et agentes rencontrés ont indiqué faire ces rencontres de fin de participation individualisées en personne, alors que d'autres, faute de temps, font un suivi téléphonique. Surtout dans les cas où il y a un bon lien de confiance avec l'organisme, les agents ont dit s'appuyer en bonne partie sur l'évaluation faite pour déterminer les besoins et les suites à donner à son cheminement.

L'opération de références suppose donc le plus souvent un échange entre les services de solidarité sociale et les services publics d'emploi, sauf dans les CLE où les responsables des PAAS sont des agents ou des agentes d'aide à l'emploi. Or, du point de vue de certains agents PAAS rencontrés, ces arrimages ne sont pas toujours optimaux et le fait de changer d'agents ne serait pas facilitant pour certains clients ou clientes. Dans le meilleur des cas, l'agent PAAS donne le nom et le numéro d'un agent d'aide à l'emploi à contacter et le client est directement mis en relation avec un agent de garde mais, à l'opposé, la référence inscrite dans le système se retrouve dans le lot des personnes à évaluer. Dans plus d'une région, des agents et agentes PAAS ainsi que du personnel des organismes ont dit avoir constaté que les convocations pour une entrevue avec les services publics d'emploi n'étaient pas toujours envoyées. Il revient alors à la personne de se présenter aux services de premières lignes du CLE. Des représentants d'organismes se sont plaints de cette situation et ont même décidé d'accompagner eux-mêmes leurs clients et clientes dans ce processus. En ce qui concerne ce problème de continuité de l'intervention, un responsable régional des PAAS a précisé en avoir fait part aux gestionnaires en faisant valoir que ces références sont de qualité et qu'elles ont une plus grande valeur que les convocations faites dans le cadre d'opérations massives (ex. : Place à l'emploi). « *Ils sont prêts et il ne faut pas les perdre.* » Selon lui, ce message devrait, notamment s'adresser aux CLE qui ont des difficultés à atteindre leur cible de participations avec les prestataires de l'aide financière de dernier recours.

Plusieurs personnes insistent donc sur l'importance de mettre le client en participation au moment où il est prêt à poursuivre son cheminement. Cependant, au-delà du fait de transiter ou non par le CLE à la fin de la participation, il apparaît primordial qu'un intervenant fasse un bilan, idéalement avec la personne, de l'atteinte des objectifs de participation, de sa situation à ce moment et formule des recommandations pour la suite de son parcours. Bien entendu, cette information devrait être accessible dans les systèmes administratifs informatisés (MSI ou dans des commentaires inscrits dans l'Approche d'intervention).

Parmi les personnes qui ont terminé leur participation et qui ont été rencontrées dans le cadre de l'étude, certaines ont exprimé leurs inquiétudes à la perspective de se retrouver devant rien à la fin de leur participation au projet de Devenir. L'une a dit faire attention pour ne pas perdre la discipline acquise. Un autre dit s'ennuyer depuis la fin du projet et se demande comment occuper sa semaine. Il mentionne aussi avoir peur de manquer d'argent. Pour plusieurs, il est précieux de pouvoir rester en contact avec l'organisme et de continuer de fréquenter les lieux et les gens. Une personne qui a entrepris une participation à Interagir dans le même organisme après Devenir dit « *avoir travaillé fort pour garder sa place dans l'organisme* ». Voilà qui est instructif quant à la

compréhension que peuvent avoir des personnes de leurs besoins ou de la raison de leur participation. Par ailleurs, on a également relevé les inquiétudes de la clientèle en fin de participation tout en la mettant en relation avec le problème de continuité dans l'intervention. Les extraits suivants en font foi.

« Quand les personnes apprennent que la participation prendra fin ou que l'organisme va fermer pendant les vacances, elles décompensent. Elles se stressent, peuvent aussi se retrouver à l'hôpital, on voit ressurgir des problématiques qu'on croyait réglées. »

Un représentant d'organisme

« Il faut aider les personnes à monter aussi loin que leurs capacités leur permettent dans l'escalier du développement personnel. Si on amène une personne sur la huitième marche, il faut faire quelque chose avec elle pour la maintenir là, sans quoi, elle va redescendre l'escalier. Elle sera démotivée, elle va se sentir dépréciée et la prochaine fois qu'on va lui offrir quelque chose, il y a des chances qu'elle ne soit pas intéressée. Les personnes qui n'ont rien à la fin de leur participation sont très inquiètes. Qu'est-ce qui va m'arriver maintenant? Si, une fois qu'elles commencent à bouger, on les lâche, si la personne significative qui s'occupe d'elles les lâche, il y a un recul. »

Un DSO

En ce qui concerne les personnes pour lesquelles on juge que la poursuite du cheminement dans les mesures actives n'est pas envisageable, une participation à Interagir peut alors être considérée. Sinon, certains agents et agentes PAAS ont indiqué qu'ils leur arrivent de diriger des personnes vers des services du CLSC, en santé mentale surtout, tout en étant conscients de l'engorgement de ces services, faute d'autres solutions. Ces agents disent se sentir plutôt démunis devant ce problème et mentionnent ne pas connaître suffisamment les ressources du milieu. Certains souhaiteraient la création de comités locaux d'arrimage avec des ressources de la santé et des services sociaux pour une meilleure synergie entre les personnes qui participent à l'intervention auprès des clientèles plus vulnérables.

Enfin, des représentants ou représentantes d'organismes ont fait ressortir une autre réalité qui peut poser problème, celle des personnes qui pourraient, mais qui ne veulent pas aller plus loin vers le marché du travail.

« Il y a des personnes qui sont à l'aide sociale pour qui ça devient un mode de vie sécurisant. Elles sont bien dans leur peau et elles ont fait leurs calculs. Elles se disent, si on travaille, notre salaire va passer à payer la garderie et physiquement, on sera plus fatiguées. Aussi, certaines travaillent au noir. Dès qu'on parle d'emploi avec elles, elles reculent et disent : " On ne veut pas aller en emploi, on n'est pas rendues là. " »

Dans ce contexte, comme dans celui des arrimages à parfaire en fin de participation présentés plus haut, la concertation entre les intervenants et des processus clairs se révèlent d'autant plus nécessaires pour que tous dirigent leurs efforts dans la même direction afin d'inciter le plus grand nombre de personnes possible à progresser sur le plan socioprofessionnel. De plus, dans le cadre d'un programme de préemployabilité, une intervention structurée, abordant plus systématiquement les bénéfices associés au fait d'être sur le marché du travail, pourrait être intégrée à la démarche de participation, et ce, afin de contrer les craintes ou les freins d'une certaine partie de la clientèle éloignée du marché du travail.

CHAPITRE 6 GESTION DES RESSOURCES ET PLANIFICATION DE L'OFFRE DE SERVICES

6.1 PLANIFICATION DE L'OFFRE DE SERVICES

Selon plusieurs interlocuteurs régionaux d'Emploi-Québec, la planification et le suivi budgétaire sont des opérations difficiles à réaliser dans le cadre des PAAS. Au cours de la première année de mise en œuvre surtout, plusieurs ont déploré le manque d'outils et de soutien offert à cet égard. Il ressort que dans les régions où des personnes des services publics d'emploi ont partagé leur expertise en matière de gestion de programmes, cela a constitué un facteur ayant facilité la tâche.

Les difficultés de planification ont engendré une offre des programmes en « dents de scie » marquée, entre autres, par des arrêts de signatures de nouvelles ententes, la consigne de ne pas remplacer les places laissées vacantes par des personnes ayant interrompu leur participation avant terme, et ce, chaque année depuis la mise en œuvre des PAAS. Pour expliquer ces choix, les difficultés suivantes ont été observées :

- composer avec un important taux d'interruption avant terme et des participations qui peuvent s'étendre sur plus de un an;
- concilier des objectifs annuels de nouvelles personnes participantes, des participations qui peuvent s'étendre au-delà de un an et un budget fermé;
- des CLE qui dépassent les cibles en acceptant un nombre supérieur de nouveaux participants;
- une forte demande pour le programme Interagir, des places non comblées dans le programme Devenir et des orientations portant sur la poursuite des efforts de développement pour Devenir;
- certaines personnes des instances régionales ont évoqué la difficulté d'attirer l'attention des gestionnaires sur les PAAS qui seraient perçus comme moins prioritaires par rapport aux mesures et services d'emploi;
- une expertise de planification à développer du côté de la solidarité sociale et un manque d'outils, tel qu'il a été mentionné plus haut.

Il existe un autre défi : parler planification de l'offre. Cela exigerait aussi de considérer la mise en œuvre du programme par rapport à l'ensemble des services et des ressources dont on dispose, y compris l'apport des agents dans les CLE, comme l'exprime ce directeur des services professionnels (DSP) :

« On a un nombre de ressources X, mais il y a toujours des mandats qui s'ajoutent. Jamais plus d'effectifs. C'est un bon programme mais il ne faut pas le prendre seul. Il faut le voir dans l'ensemble de ce que les agents ont à faire. Il faudrait voir ce qu'ont réalisé les agents des PAAS, les difficultés rencontrées pour rejoindre la clientèle, comme ce qui a bien été. Cela permettrait de consolider à partir du positif et d'ajuster les cibles en fonction de ce qu'il est réaliste de faire avec les effectifs qu'on a et l'ensemble de ce qu'on a à faire. »

6.2 OBJECTIFS DE RÉSULTATS

Les objectifs de résultats considérés dans le cadre des PAAS englobent les trois programmes, soit Devenir, Interagir et Réussir. Rappelons d'abord que, au cours de la première année de mise en œuvre de Devenir en 2006-2007, dans le contexte d'un démarrage plutôt lent, les objectifs de personnes participantes aux PAAS n'ont pas été atteints dans la plupart des régions.

Par la suite, la mise en œuvre d'Interagir en avril 2007, qui s'accompagnait de la fin de la mesure Insertion Sociale et du transfert d'une bonne partie de ses participations, a contribué largement à ce que la plupart des régions se trouvent dans une dynamique de dépassement des objectifs de participantes et de participants actifs aux PAAS. Ainsi, les régions ont bientôt dû faire face à la difficulté d'atteindre l'objectif annuel de nouveaux participants.

Plusieurs personnes des instances régionales d'Emploi-Québec se sont dites satisfaites d'avoir à fonctionner avec un objectif global à atteindre pour trois programmes, puisque cela assure une certaine latitude aux régions afin d'adapter l'offre de services des PAAS à leur contexte. Toutefois, la pression de la demande s'est surtout fait sentir pour Interagir. C'est en quelque sorte aux dépens des deux autres programmes, surtout de Devenir que le programme Intervenir occupe une place importante. Bien que des consignes aient été données aux régions afin d'offrir une proportion significative de participations dans le cadre de Devenir, beaucoup de latitude était possible.

Par ailleurs, le fait de travailler avec un objectif de nouveaux participants à un programme qui peut se dérouler sur plusieurs années, et de surcroît dans le contexte d'un budget fermé, incite plus d'une personne des directions régionales d'Emploi-Québec consultées à s'interroger sur la question. À l'évidence, le renouvellement des participations dans le cadre d'Interagir, que plusieurs qualifient de problème de « stagnation » de la participation, complexifie la planification de l'offre de services des PAAS. C'est dans la perspective d'aider à réajuster le tir que quelques personnes ont

d'ailleurs amené l'idée d'instaurer une durée limite de participation dans le cadre d'Interagir.

6.3 FONCTIONNER AVEC UNE ENVELOPPE BUDGÉTAIRE FERMÉE

Au sein des instances régionales d'Emploi-Québec, certaines personnes souhaiteraient que les budgets consacrés au bassin de la clientèle éloignée du marché du travail et ciblée par les PAAS soient augmentés. Dans quelques régions, on déplore devoir périmier de l'argent provenant du Fond de développement du marché du travail à l'intention de la clientèle à l'aide de dernier recours pour les mesures actives alors que l'argent manque pour les PAAS. Ces constats alimentent la perception de l'importance relative accordée aux PAAS par rapport aux mesures d'emploi.

6.4 LE FINANCEMENT ACCORDÉ AUX ORGANISMES

D'entrée de jeu, plusieurs individus consultés ont précisé que le fait d'offrir aux organismes le même montant de financement pour mener un projet de Devenir ou d'Interagir a favorisé ce dernier, les efforts d'intervention et d'accompagnement demandés étant perçus comme plus grands dans le cadre de Devenir.

« On exige des choses différentes dans Devenir et Interagir mais les moyens qu'on donne pour y parvenir sont les mêmes... Comment, avec les mêmes moyens peut-on demander plus à un organisme sous prétexte qu'on met le participant dans Devenir? À ce compte-là, les organismes vont demander de se faire payer un PPE ! »

Un DSO

Par ailleurs, pour la majorité des personnes consultées, chez les partenaires autant qu'à l'interne, le financement de 150 \$/personne/mois est jugé nettement insuffisant à lui seul pour atteindre les objectifs de faire progresser une personne participante sur le plan socioprofessionnel. Ce financement permettrait au mieux de favoriser une meilleure intégration sociale. Si l'on souhaite vraiment faire progresser les individus sur le plan de l'intégration sociale et celui du cheminement socioprofessionnel lorsque cela est possible, le financement accordé aux organismes devrait le prévoir. Des agents et agentes des PAAS ont relevé, notamment, que beaucoup de petits organismes, moins solides financièrement, sont désavantagés ou ont refusé de signer des ententes de Devenir en raison du manque de financement accordé.

« Souvent les locaux et les ressources humaines leur manquent pour démarrer un projet Devenir, pour assurer le suivi et l'accompagnement exigés. »

Un agent PAAS

« Pour répondre aux demandes qui sont signifiées dans le programme, il n'est pas possible de le faire dans un petit projet de 3 ou 4 participants. »

Un agent PAAS

« Le financement étant payé au nombre de participants, tant qu'une masse critique n'est pas atteinte, l'organisme ne peut embaucher sa ressource supplémentaire. Le financement ne permet pas d'avoir un intervenant qui accompagne la clientèle. Le client (des petites ententes) est pénalisé parce qu'il ne peut pas avoir droit au service prévu, en raison d'un manque de service lié au financement. »

Un agent PAAS

Dans la même veine, certains affirment qu'un financement de base est essentiel à la mise en place d'une offre de services structurée. On suggère un mode de financement ajusté en fonction de la nature des activités et de l'intensité de l'accompagnement. On fait référence à des mesures actives pour lesquelles le financement peut varier en fonction du nombre et de la nature des activités réalisées par l'organisme, des montants forfaitaires différents leur étant associés. L'extrait suivant explique davantage ce point de vue.

« Si on se donnait une échelle de financement, on enverrait un message aux organismes : plus vous encadrez, plus on va vous financer. (...) En ce moment, on ne finance pas en fonction de l'accompagnement, ça ne nous permet pas d'établir ce dont on a besoin. (...) Les organismes devraient être financés en fonction des services qu'ils offrent. On serait davantage axé sur les services aux clients et sur leur cheminement : le client au cœur de l'intervention. Ça change l'esprit du programme et amène le client à faire une démarche de préemployabilité. (...) Les coûts pourraient être divisés entre plusieurs organismes en fonction des différents services offerts. »

Un DSO

En comparant l'absence de financement de base des organismes dans le cadre des PAAS à la façon d'allouer le financement des organismes dans le cadre des mesures actives, certains parlent d'iniquité entre les différents partenaires d'Emploi-Québec. Aussi, les ententes de services mettant à la contribution plusieurs organismes soulèvent la question suivante : qui de l'organisme accompagnateur ou de l'organisme d'accueil devrait ou non recevoir le financement? Comme il en a été question au chapitre précédent, les avis sont partagés à ce sujet.

Sans un financement de base possible dans le cadre des PAAS, un DSO affirme la nécessité de recourir à des partenariats ou à des montages financiers. De son point de vue, c'est la seule solution permettant d'assurer une stabilité minimale de financement qui en retour fournit les conditions de mise en place d'une structure d'accompagnement raisonnable. Selon plusieurs personnes des instances régionales d'Emploi-Québec les résultats les plus positifs en termes de progression ont été observés dans le cadre de projets où les promoteurs ont eu recours à des ressources complémentaires, en dehors du cadre prévu par les PAAS. Il peut s'agir d'établir des collaborations avec d'autres partenaires des réseaux de l'éducation ou de la santé, d'effectuer de montages financiers par l'intermédiaire des mesures actives d'Emploi-Québec ou encore de puiser à même le financement accordé à la mission globale de leur organisme.

Enfin, on a maintes fois soulevé le paradoxe apparent entre, d'une part, le fait de souhaiter intervenir avec un bassin de clientèle qui a de grands besoins d'accompagnement et, d'autre part, le financement consenti. Comme si en établissant la raison d'être et les objectifs des PAAS, on n'avait pas fait suivre les moyens de les atteindre. L'extrait qui suit illustre ce point de vue. « *On ne se donne pas les moyens avec les PAAS. C'est la clientèle la plus éloignée et c'est la clientèle avec laquelle on a le moins de budget pour intervenir. En principe, plus on part de loin avec un client, il est normal que cela coûte plus cher.* » (Un DSO) En somme, s'occuper convenablement de ces clients devrait nécessiter des efforts plus grands et davantage de financement ou encore, une réduction du nombre de personnes aidées.

CHAPITRE 7 PRINCIPAUX ENJEUX RELATIFS À LA PERTINENCE DES PAAS ET INTERFACES ENTRE LES PROGRAMMES DEVENIR ET INTERAGIR

7.1 NUANCES ENTRE LES PROGRAMMES DEVENIR ET INTERAGIR; PERTINENCE D'AVOIR UN OU DEUX PROGRAMMES

Les programmes Devenir et Interagir, tels qu'ils sont présentés dans les cadres normatifs originaux, présentaient aux yeux de la plupart des personnes consultées des nuances sur le plan des objectifs, des clientèles visées et du contexte de participation.

Interagir : travailler l'intégration sociale et briser l'isolement avec une clientèle pour qui le marché du travail ne peut être envisagé qu'à moyen ou à long terme. Une participation qui peut se renouveler annuellement en fonction des besoins des individus.

Devenir : préparer à une mise en mouvement dans les mesures actives ou sur le marché du travail une clientèle susceptible de franchir cette étape dans un an. Une participation de un an maximum.

On voit bien que, sur papier, les différences paraissent plutôt claires mais, dans la mise en œuvre et confrontées à l'épreuve du terrain, ces nuances n'ont pas toujours été faciles à maintenir. Quelques facteurs explicatifs :

- la difficulté d'évaluer *a priori* les besoins de certaines personnes : besoin d'intégration sociale seulement ou besoin de se préparer à poursuivre un cheminement socioprofessionnel;
- le programme Devenir, avec un an au maximum de participation, est perçu comme plus restrictif sur le plan de la clientèle visée et plus contraignant pour les organismes auxquels on demande un accompagnement en vue d'une progression;
- une forte demande des organismes et des personnes à l'égard Interagir, conjugué avec un scénario inverse pour Devenir, signifie des efforts à faire pour mettre sur pied une nouvelle offre de services et des personnes à mobiliser;
- les deux programmes ne se distinguent pas clairement ni par les organismes promoteurs, ni par les activités proposées. Plusieurs organismes mettent en œuvre les deux programmes et proposent des activités à peu près similaires. Les nuances se situeraient surtout dans les attentes de progression à l'égard des personnes participantes;
- les deux programmes partagent la même enveloppe budgétaire fermée;

- devant des craintes de voir les places engorgées sur plusieurs années dans le programme Interagir (stagnation de la participation), des directives de resserrer les critères d'admissibilité à Interagir ont été transmises au réseau d'Emploi-Québec et, de ce fait, ont considérablement amenuisé les nuances entre les deux programmes selon plusieurs personnes d'Emploi-Québec.

Au-delà de ces éléments de contexte, la majorité des personnes consultées dans le cadre de l'étude semblent davantage favorables au fait d'avoir un seul programme. *« Cela permettrait une plus grande flexibilité aux organismes. Ils pourraient partir de plus loin avec les clients et les amener plus près. »*

Concernant les changements d'orientation en cours de route et le resserrage des critères d'admissibilité, certaines personnes y voient une avenue de solution, mais d'autres trouvent gênant d'avoir changé de discours après avoir clairement établi qu'Interagir avait un mandat d'intégration sociale des individus et qu'il cadrerait bien avec la mission de lutte à la pauvreté et l'exclusion du MESS.

« C'est une façon de continuer à faire l'autruche avec les besoins réels de notre clientèle. Comme dans le temps d'INSO où c'était tabou de parler des gens avec une longue durée de présence à l'aide, avec lesquels on faisait de l'occupationnel et pour lesquels on renouvelait la participation sans rencontrer la personne et sans en parler. »

Un responsable régional des PAAS

Par ailleurs, le questionnement relatif aux interfaces entre les programmes déborde les PAAS, Devenir et Interagir. Certaines personnes consultées ont relevé des nuances et des similarités avec les mesures actives des services publics d'emploi, notamment les Projets de préparation à l'emploi (PPE). Pour ce qui est des instances régionales, d'aucunes ont évoqué que la frontière était plutôt mince entre la clientèle capable d'entreprendre une participation à Devenir et celle à qui l'on offre un PPE. Certaines personnes y voient une nuance uniquement dans l'intensité de l'intervention, en termes de nombres d'heures de participation par semaine, et pour d'autres les choses se situent dans une vision de continuité des besoins des individus.

« En principe, ceux qui arrivent aux PPE sont supposés avoir fait la préemployabilité, avoir travaillé leur connaissance d'eux-mêmes, leur estime de soi. Ce bout-là est supposé avoir été fait, même si on en reprend des bouts dans les PPE. Dans les PPE, on devrait davantage les préparer en rapport avec des comportements au travail et non sur des comportements personnels [sic]. Donc, [avec] en Devenir, on devrait acquérir les qualités pour être une bonne personne et, en PPE, les qualités d'un bon travailleur (arriver à l'heure, etc.). Avec Interagir, on brise l'isolement, donc on ne demande pas la même chose. On amène les gens

à développer une organisation minimale. Tranquillement le client chemine, il prend confiance en lui et après cela, on peut commencer à travailler avec Devenir et faire le pas de plus vers l'emploi. »

Un DSO

En contrepartie, on peut se demander dans quelle mesure il est réaliste, voire souhaitable, de compartimenter les services et les mesures en fonction de besoins qui, dans les faits, sont souvent difficilement dissociables. Répondre à des besoins d'intégration sociale ou travailler les prémisses au développement de l'employabilité n'entraînent pas à tout moment des interventions distinctes ou facilement dissociables. De plus, le développement de compétences associées au savoir être « une bonne personne » ou être « un bon travailleur ou une bonne travailleuse » peut jouer à chaque stade du développement de l'employabilité.

Enfin, toujours au chapitre des interfaces en jeu présentées au chapitre 5, il faut également prendre en considération que certains projets de Devenir ont aussi été mis en œuvre grâce à des montages financiers réunissant de l'argent réservé aux PAAS et le financement dans le cadre des mesures actives (SAE, Concertation pour l'emploi, etc.).

7.2 VALEUR AJOUTÉE DES PAAS DANS L'OFFRE DE SERVICES AUX PERSONNES ÉLOIGNÉES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

De façon générale, on s'accorde pour dire que les PAAS sont arrivés à joindre des personnes qu'on peut qualifier d'éloignées du marché du travail, tant par leur trajectoire relative au marché du travail que par l'ensemble des obstacles psychosociaux auxquels elles peuvent devoir faire face.

Par ailleurs, on reconnaît que les PAAS contribuent à faire des avancées vers une plus grande intégration sociale ou à lutter contre l'exclusion sociale. *« Même si la personne ne se trouve pas d'emploi, c'est déjà beaucoup qu'elle ait réussi à tisser des liens en dehors de sa communauté. À la fin de la participation, elle continue d'aller à l'organisme pour socialiser. Sans cela, ces gens seraient à la maison »*, dit un agent PAAS en se référant à la clientèle immigrante en particulier.

Il semble que la philosophie du programme Devenir correspond à ce en quoi croient plusieurs agents et agentes des PAAS. *« C'est vers cela qu'il faut aller. »* En gros, ce qu'on réclame, c'est plus de souplesse et de temps pour travailler les aspects de la préparation à une mise en mouvement, à une démarche de préalable à la poursuite du développement de l'employabilité. Comme il a été présenté précédemment, plusieurs

personnes estiment aussi que plus de moyens financiers seraient nécessaires afin d'offrir un accompagnement adéquat favorable au cheminement des individus. Sans argent supplémentaire, les projets mettant cet objectif au premier plan n'auront d'autre choix que d'aller chercher des ressources complémentaires, de se réaliser au moyen de montages financiers ou de partenariats avec le milieu. En d'autres termes, les PAAS et leurs modalités de financement contribueraient, mais ne suffiraient pas à fournir une offre de services favorisant le développement socioprofessionnel des personnes éloignées du marché du travail.

7.3 INTERAGIR ET LA MISSION DE SOLIDARITÉ SOCIALE DU MINISTÈRE

Derrière cet enjeu relatif au fait de conserver un ou deux PAAS, se cache un autre enjeu qui met directement en question la nature et l'étendue de la mission sociale du Ministère. À qui revient-il de répondre aux besoins de briser l'isolement et d'entretenir des contacts sociaux et de se sentir utile et aux besoins de mieux-être et de maintien de l'état de santé? Ces besoins sont présents dans le bassin des personnes éloignées du marché du travail. Y répondre constitue, dans certains cas, le premier pas nécessaire à la poursuite d'un cheminement mais, pour certains individus, ces besoins sont susceptibles de perdurer dans le temps. Une partie des personnes ont des horizons plus limités en termes d'autonomie et il est probable qu'elles restent toujours dépendantes d'une aide financière de dernier recours. Si le Ministère se retire des participations à caractère strictement « *occupationnel* », que propose-t-on en rechange? Qui pourrait fournir une réponse à ces besoins? Que fait-on de ces personnes si le MSSS n'est pas prêt à prendre la relève? La mise en œuvre d'Interagir a donné quelques preuves de l'ambivalence du réseau sur ce chapitre. Plusieurs personnes des instances régionales rencontrées attendent des précisions à cet égard de façon à pouvoir revoir avec cohérence leur offre de services dans le cadre des ententes des PAAS.

« Pour qu'on puisse faire l'exercice de revoir les ententes [relatives à Interagir] et détecter celles qui ne conviennent pas, qui ne les font pas cheminer, il faudra qu'un positionnement clair de l'agence soit adopté. Il faudra déterminer qu'est-ce qu'on fait des personnes qui ne peuvent intégrer un emploi et comment on les évalue. Contraintes sévères à l'emploi, ne signifie pas contraintes permanentes à l'emploi. »

Un DSP

Ce questionnement entourant la mission sociale du Ministère touche particulièrement de près la clientèle des personnes ayant un problème de santé mentale. Or, ces personnes ont assurément besoin de programmes comme les PAAS, ont fait valoir, entre autres, des personnes représentants les organismes qui s'occupent de cette clientèle. Se basant sur leur expérience d'intervention, elles sont à même de voir les bénéfiques qu'en

retire leur clientèle. *« Elles ont besoin de programmes adaptés pour elles et elles ont un grand potentiel. »* À l'égard de la mission du Ministère auprès des personnes aux prises avec un problème de santé mentale, elles soulignent l'importance de poursuivre son implication auprès de cette clientèle. *« Souvent dans les tables interministérielles en santé mentale, on pose la question à savoir s'il est du ressort du MSSS ou du MESS de financer les projets d'intégration. Les deux ministères doivent investir et ne doivent pas se lancer la balle l'un et l'autre au détriment des services à rendre à cette clientèle. »* Un responsable d'organisme se prononce sur la question de l'engagement du MESS à l'endroit des personnes pour lesquelles on sait qu'elles vont mettre plus de temps à cheminer :

« C'est comme si le ministère de l'Éducation disait que les personnes qui sont moins intelligentes, celles qui ont plus de difficultés à l'école, on devrait les tasser du réseau de l'éducation pis [sic] les envoyer dans le réseau de la santé, en déficience. On va s'adresser juste à ceux qui réussissent. La plupart des gens diraient non. L'éducation prend toutes les personnes, incluant celles handicapées dont le potentiel d'apprentissage est plus limité. La même chose par rapport au potentiel de ces individus à apporter quelque chose à la société. C'est à la société de s'adapter à ces gens-là et pas l'inverse. C'est à Emploi-Québec de s'adapter au rythme de cheminement de ces personnes et pas l'inverse. »

Si l'on se rapporte à Interagir dans sa forme première, telle qu'elle a été prévue dans le cadre normatif d'origine, une majorité de personnes demeurent convaincues de la pertinence d'un programme comme celui-là au MESS. Voici les principaux arguments énoncés pour étayer chaque point de vue.

POUR

« Ils veulent faire quelque chose. Ils ont l'impression de travailler. Même si ça peut prendre deux ou trois ans, on découvre que certains veulent en faire plus et on réussit à les raccrocher. Ces gens-là se trouvent parfois un emploi à temps partiel. Donc, c'est notre rôle d'aider ces gens-là parce qu'on vise toujours pour eux le marché du travail à plus long terme. Aussi, ce n'est pas tous les gens qui vont travailler dans leur vie. Parfois, c'est temporaire. Certaines personnes ont eu des périodes plus difficiles, pis oups [sic], à un moment, ils sont prêts! Interagir, c'est aussi bon pour les gens qui ont été malades, qui ne peuvent pas travailler et qui ne pourront jamais le faire à cause de leur santé. C'est un bon programme parce qu'il leur permet d'en faire un petit peu. »

Un agent PAAS

« Il y a un bénéfice, simplement à sortir le monde de chez eux, même s'il ne peut accéder au marché du travail à court ou à moyen terme. Comme il y a eu une grande diminution de la clientèle à l'aide sociale, les personnes

qui restent ont d'autres problèmes qu'un simple refus de travailler. Beaucoup sont en détresse. Interagir, c'est un beau projet de société qui engendre des économies en santé. Il permet à des personnes qui ont des difficultés multiples de se retrouver dans un environnement familial, sans pression de productivité. »

Un agent PAAS

CONTRE

« Interagir s'intègre à la mission du MESS dans la mesure où on recentre les critères d'admissibilité en agissant auprès des personnes pour lesquelles on croit qu'elles pourraient entreprendre des démarches vers l'emploi dans les trois ou quatre ans à venir. (...) Il faut enlever l'occupationnel et transférer ces activités au MSSS. »

Un DSP

Par ailleurs, pour améliorer l'action dans le cadre d'un programme comme Interagir, des membres du personnel d'Emploi-Québec estiment que, pour soutenir la participation, il devrait y avoir davantage, et de façon plus systématisée, des interventions de nature « clinique » ou psychosociale réalisées par des personnes habilitées dans la relation d'aide auprès de personnes en difficulté. Il est certain que ces interventions se situent à la jonction des missions et des expertises du MSSS et du MESS. C'est pourquoi il faudrait voir comment les responsabilités respectives pourraient mieux s'arrimer pour favoriser le soutien et le développement des personnes qui, tout en étant aux prises avec des obstacles psychosociaux, pourraient poursuivre leur développement moyennant une aide pour résoudre ces problèmes ou mieux composer avec ces derniers.

CONCLUSION

Cette étude qualitative s'ajoute à trois autres rapports couvrant les aspects quantitatifs de cette démarche d'évaluation au moyen de sondages téléphoniques effectués auprès des personnes ayant entrepris une participation à Devenir ou à Interagir. Le présent rapport visait à mieux comprendre la mise en œuvre des PAAS Devenir et Interagir et avait pour but d'alimenter la réflexion sur la pertinence de ces programmes dans l'offre de services du Ministère aux personnes éloignées du marché du travail.

En ce qui a trait au profil des personnes, en dehors des caractéristiques sociodémographiques mieux connues, l'étude qualitative a fait ressortir différentes facettes de leur vulnérabilité : manque de confiance en soi et sentiment d'insécurité à la perspective de cheminer vers l'emploi, détresse psychologique et présence de problèmes psychosociaux avec lesquels les personnes ont de la difficulté à composer. Ces constats invitent à continuer de mettre l'accent sur la valorisation des individus et militent en faveur de l'offre d'un accompagnement qui favorise une évolution de leur perspective par rapport à leur projet professionnel. Aussi, une partie importante de l'intervention consiste à aider les personnes à faire face aux obstacles qu'elles rencontrent en espérant favoriser leur cheminement par la suite. Sachant que davantage de personnes pourraient poursuivre leur développement, moyennant une aide à la résolution de leurs problèmes et que cette action est à la jonction des expertises du MSSS et du MESS, il faudrait voir comment les responsabilités respectives pourraient mieux s'arrimer pour assurer de meilleures conditions de soutien aux participants. Des initiatives intéressantes existent déjà dans plusieurs projets PAAS qui mettent à profit la participation de différents partenaires des milieux communautaires et du réseau de la santé.

Pour ce qui est des différents aspects de la mise en œuvre, nous avons, notamment, fait état de certaines difficultés d'aiguillage à l'entrée dans les programmes. Les ententes de services varient selon les organismes, mais aussi selon la capacité des promoteurs à trouver des ressources complémentaires, notamment par des partenariats, pour pallier un financement jugé insuffisant par plusieurs. Les projets proposent des activités variées, mais l'accompagnement et les activités formatives offrent les conditions propices à la progression des individus. Toutefois, cela ne se fait pas systématiquement. Quant aux interventions en fin de participation et à la transition vers les ressources appropriées, des efforts supplémentaires sont à faire pour maximiser l'investissement dans la participation.

En ce qui concerne la durée de participation à l'un ou l'autre des programmes, un an de participation est apparu parfois trop court dans le cas de Devenir, mais l'absence de durée maximale pose aussi des défis de mise en œuvre dans le cadre d'Interagir. On souhaiterait avoir davantage de temps pour se préparer à une éventuelle poursuite du développement de l'employabilité.

De façon générale, avec les PAAS, un accompagnement personnalisé était souhaité; le Ministère exprimait le souhait de faire progresser les individus (Devenir) et reconnaissait la légitimité de répondre à un besoin d'intégration sociale (Interagir). L'évaluation nous indique l'importance de mettre en place des mécanismes pour favoriser la progression des individus par l'intermédiaire des services offerts. Toutefois, répondre à des besoins d'intégration sociale ou travailler les prémisses au développement de l'employabilité ne signifient pas à tout moment des interventions distinctes ou facilement dissociables. Sur les questions de pertinence, l'évaluation suggère l'offre d'un seul programme en lieu et place de Devenir et d'Interagir. Une offre de services résolument tournée vers l'accompagnement dans le développement socioprofessionnel pourrait aider à caractériser davantage l'action du Ministère. L'enjeu de répondre à des besoins de soutien à l'intégration sociale à long terme devrait faire l'objet de discussions entre le MESS et le MSSS tout en favorisant les collaborations entre les intervenants sur le terrain.