



UNIVERSITÉ DE LYON

Institut d'études politiques de Lyon

**Saisir le(s) sens des politiques d'emploi-jeunesse au
Québec : analyse des référentiels d'action publique à
l'œuvre**

Rédigé par Bambo CISSE

Mémoire de recherche de 5^e année

Master analyse des politiques publiques

Sous la direction de M. Gilles POLLET et de Mme María Eugénia

LONGO

Année 2025/2026

Jury composé de :

*Madame María Eugénia Longo, Professeure titulaire en sociologie à l'Institut
national de la recherche scientifique (INRS) au Québec*

Monsieur Gilles Pollet, Professeur de science politique à Sciences Po Lyon

Mémoire soutenu le 14 septembre 2026

Remerciements

Je souhaite remercier toutes celles et tous ceux qui m'ont aidé et accompagné dans la réalisation de ce mémoire de recherche.

Je remercie Monsieur Gilles Pollet pour son suivi, ses conseils et pour m'avoir éclairé dans mes choix d'analyse tout au long de mon projet de recherche. En tant que membre du jury d'admission, je le remercie également de m'avoir donné l'opportunité d'intégrer le master Affaires publiques à Sciences Po Lyon.

Je tiens également à remercier mon encadrante de stage, Madame María Eugenia Longo, qui a su me faire confiance et m'a permis de vivre l'expérience canadienne pendant quelques mois en devenant stagiaire de recherche à l'INRS. Je la remercie d'avoir pris le temps de m'aider à avancer dans mon travail, d'avoir su prendre en compte l'ensemble de mes réflexions et pour ses précieux conseils méthodologiques ainsi que pour la formation apportée, qui m'accompagneront dans la suite de mon parcours.

Je remercie l'ensemble des intervenant.es des organismes d'employabilité, dont les Carrefours jeunesse-emploi, qui, malgré un emploi du temps chargé, ont accepté de participer aux entretiens. Leurs témoignages ont constitué des données précieuses et importantes pour construire ce travail et m'ont permis de mieux comprendre la réalité de la jeunesse québécoise.

Je remercie aussi toutes les personnes rencontrées durant mon stage pour leur bonne humeur, ainsi que celles et ceux qui m'ont accompagné par leurs précieux conseils dans la poursuite de ce mémoire, qu'il s'agisse des professeur.es, des chercheur.euses ou des étudiant.es de l'INRS.

Je remercie enfin mes proches restés en France : ma famille, qui m'a aidé et soutenu dans la réalisation de ce voyage à l'étranger, ainsi que mes amis et mes proches, qui m'encouragent et me motivent toujours plus à poursuivre mes efforts.

Sommaire

Introduction	7
PREMIÈRE PARTIE - Référentiel de l'effcience publique : émergence, application et impératif managérial de performance sur les organismes en employabilité.....	30
Chapitre 1 - D'un référentiel keynésien à un référentiel de l'effcience publique : la managérialisation croissante de l'État québécois.....	32
Chapitre 2 - Des définitions et représentations de la jeunesse issues d'un contexte de performance des institutions.....	52
DEUXIÈME PARTIE - Les mutations du monde global : un nouveau référentiel d'efficacité globale dans les politiques d'emploi-jeunesse ?	72
Chapitre 3 - Des acteurs en réseaux : une action publique plus fragmentée, partenariale et horizontale	74
Chapitre 4 - Un secteur d'action publique de la jeunesse et de l'emploi en reconfiguration	100
Conclusion générale	122
Sources documentaires.....	126
Bibliographie.....	129
Annexes	139
Table des matières	145
Résumé	150
Mots-clés	150

Liste des sigles utilisés.

CJE : Carrefour jeunesse-emploi

OSE : Organisme spécialisé en employabilité

RCJEQ : Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec

SAE : Services d'aide à l'emploi

SPE : Service public de l'emploi

Introduction

Présentation du sujet

L'élaboration et le suivi d'un projet de recherche sur la jeunesse au Québec durant ces cinq mois ont constitué pour moi de véritables défis : un défi logistique, car j'ai dû traverser pour la première fois l'Atlantique et m'éloigner de mon cercle familial et amical ; un défi culturel, puisqu'il m'a fallu m'acclimater et m'insérer dans un environnement qui m'était inconnu ; un défi académique, avec l'objectif de produire un mémoire de recherche sur les politiques de jeunesse au Québec.

Pour autant, la jeunesse reste un thème essentiel à mes yeux. Mes quelques expériences personnelles, scolaires et professionnelles peuvent en témoigner : qu'il s'agisse de mon Service Civique, dans lequel j'ai pu accompagner des collégiens pour leur réussite scolaire, de mon travail de recherche sur l'alimentation des enfants dans le cadre d'un projet « goûter sain » au sein d'une Cité éducative, ou encore de mon passage à la Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) du Rhône dans le cadre d'un stage, où j'ai pu m'intéresser à des publics précaires dans l'emploi tels que les jeunes.

Enrichi de ces expériences de terrain, une question subsiste pourtant à mon arrivée à Québec : pourrais-je produire une recherche originale sur la jeunesse québécoise dans un contexte qui m'est totalement étranger ?

L'étude de la jeunesse et de l'emploi apparaît comme un exercice stimulant pour mieux comprendre les transformations contemporaines des sociétés. Les gouvernements et les organisations dans le monde affichent un intérêt important pour les enjeux en lien avec la jeunesse. Les jeunes sont effectivement touchés par les grands changements et sont les principaux porteurs des aspirations et de la vision de l'avenir de la société¹.

La mondialisation des pratiques, des formes d'organisation et des normes managériales de l'emploi impacte très concrètement la structure et les dynamiques du travail. Tout autant que la

¹ FRANKE Sandra, « Réalités contemporaines et enjeux émergents auxquels font face les jeunes au Canada : cadre analytique pour la recherche, l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques », Rapport de recherche, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, janvier 2010, 65 p.
https://publications.gc.ca/collections/collection_2010/policyresearch/PH4-59-2009-fra.pdf.

conjoncture ou les modèles économiques ou les innovations technologiques, le réchauffement climatique et l'épuisement des ressources naturelles participent à transformer les modes de production et de consommation². Qu'il s'agisse du Québec ou d'autres pays, les jeunes sont confrontés à un marché du travail en pleine transformation, particulièrement après la pandémie, qui a modifié les formes de travail et accentué certaines inégalités. Ces évolutions redéfinissent d'ailleurs les attentes envers les jeunes professionnels³.

Cependant, ces transformations ont la particularité de rendre plus difficile leur insertion : exposition au chômage en début de vie active, déclin des trajectoires linéaires et inadéquation formation-emploi⁴. Le chômage est d'ailleurs associé à l'augmentation des problèmes de santé mentale, de la criminalité et de la consommation de drogues, ou encore à l'exclusion sociale⁵. La jeunesse peut par conséquent être considérée comme une période de vie marquée par les changements simultanés dans diverses sphères de vie et les incertitudes⁶, et l'entrée dans la carrière professionnelle constitue une période essentielle où se pose la question du sens que l'on veut donner au travail⁷.

Les jeunes Canadiens sont aujourd'hui appelés à effectuer de plus longues études ; leur passage à la vie adulte n'est plus aussi linéaire qu'auparavant et leur parcours est davantage fragmenté⁸. Si le contexte actuel permet l'exploration de nouvelles opportunités, d'autres risques existent pour ceux qui ne disposent pas des soutiens (familiaux ou communautaires) nécessaires pour

² CASTÉRA Dominique et GOUGAIN Nicolas, « Les jeunes et l'avenir du travail », Avis du Conseil économique, social et environnemental, 27 mars 2019. https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_09_jeunes_avenir_travail.pdf.

³ LONGO María Eugenia et VULTUR Mircea, *Le travail des jeunes au XXI^e siècle : état de la situation et nouveaux enjeux*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2024, 254 p.

⁴ BONNET Estelle, MAZARI Zora et VERLEY Élise, « Une jeunesse en quête de sens ? Le rapport au travail des jeunes français à travers le prisme des effets de génération et d'âge », *Revue Jeunes et Société*, vol. 5, n° 2, 2020, pp. 59–122. <https://doi.org/10.7202/1085572ar>.

⁵ YUMANS Alexandra, KUTSYURUBA Benjamin, BUTLER Alana, GODDEN Lorraine, HUSSAIN Alicia, COENESBITT Heather, STROUD Rebecca et DELUCA Christopher, « Marginalized Youth and Their Journey to Work: A Review of the Literature », *Education Thinking*, vol. 3, n° 1, 2023, pp. 61–82. <https://pub.analytrics.org/article/14/>.

⁶ BONNET Estelle, MAZARI Zora et VERLEY Élise « De la “qualité de l'emploi” au “rapport au travail” des jeunes : des évolutions paradoxales », *Céreq Essentiels*, vol. 1, n° 1, 2018, pp. 85–93. <https://doi.org/10.3917/esse.001.0085>.

⁷ BONNETIER Carole et VENDRAMIN Patricia, « Les politiques d'emploi en faveur des jeunes », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2626-2627, 2025, pp. 5–104. <https://doi.org/10.3917/cris.2626.0005>.

⁸ FRANKE Sandra, « Réalités contemporaines et enjeux émergents auxquels font face les jeunes au Canada : cadre analytique pour la recherche, l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques », Rapport de recherche, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, janvier 2010, 65 p. https://publications.gc.ca/collections/collection_2010/policyresearch/PH4-59-2009-fra.pdf.

faire face aux défis qui se présentent⁹. Ces risques sont d'autant plus importants dans un contexte où les jeunes Canadiens sont les plus durement touchés par le ralentissement du marché du travail¹⁰. Ils ont notamment été particulièrement impactés par la fermeture des entreprises en 2020-2021 lors de la pandémie¹¹. De même, le taux de jeunes ni en emploi, ni aux études, ni en formation (NEET) connaît une tendance à la hausse : le taux NEET en 2023-2024 était supérieur au niveau pré-pandémie de 10,4 % observé en 2018-2019¹². Ceux qui sont particulièrement touchés sont notamment les jeunes dans la vingtaine ; on observe une augmentation de 1,8 point de pourcentage du taux NEET chez les jeunes de 25 à 29 ans et de 1,0 point de pourcentage chez les jeunes de 20 à 24 ans¹³. Ce taux touche de manière disproportionnée la population racisée, avec une augmentation de 2,0 points de pourcentage chez les membres des groupes racisés âgés de 20 à 29 ans¹⁴. Ces quelques chiffres montrent que l'évolution des conditions du marché du travail a des effets concrets sur les jeunes, mais n'a toutefois pas la même incidence sur tous les jeunes et varie selon le groupe d'âge¹⁵.

Des débats ont par ailleurs éclos au Québec sur les raisons de la pénurie de main-d'œuvre accentuée par la pandémie. La tendance a été d'associer ses causes ou ses solutions à certaines catégories de travailleurs comme les jeunes¹⁶. Or, les analyses témoignent que leur engagement ne suffit pas à expliquer la pénurie, sachant qu'ils sont déjà très présents sur le marché du travail¹⁷. On note en effet une évolution de la participation au marché du travail : la proportion de jeunes travailleuses et travailleurs augmente avec le temps et se stabilise autour de 80 %

⁹ *Ibid.*

¹⁰ LAYTON Jaclyn, LATOUR Genevieve et WALL Katherine, « Jeunes ni en emploi, ni aux études, ni en formation : tendances récentes », Série de documents de recherche sur l'éducation, l'apprentissage et la formation, Statistique Canada, 1er mai 2025, [en ligne]. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/81-595-m/81-595-m2025001-fra.htm>, Consulté le 17 août 2026.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ LONGO Maria Eugenia. et VULTUR Mircea, « Les facteurs à la source de la pénurie de main-d'œuvre au Québec : les jeunes en sont-ils responsables ? », *Relations industrielles / Industrial Relations*, vol. 80, n° 2, 2025. <https://doi.org/10.7202/1122495ar>.

¹⁷ *Ibid.*

pour les femmes et de 85 % pour les hommes au début de la vingtaine¹⁸. On observe également qu'entre la fin de l'adolescence et le milieu de la vingtaine, la part de jeunes travaillant à leur compte augmente¹⁹.

Cependant, si la tendance va vers une participation accrue des jeunes au travail, deux dynamiques sont à réinterroger : d'une part, le sens réel donné au travail : le rapport des jeunes au travail, l'impact du travail sur leur vie personnelle, et les facteurs associés au niveau de bien-être au travail²⁰. D'autre part, l'insertion et l'employabilité de certains publics, notamment celles et ceux qui ne sont ni en emploi, ni aux études, ni en formation (NEET), dont la tendance en hausse préoccupe davantage.

En lien avec cette dernière préoccupation - souvent partagée dans d'autres contextes nationaux comme le contexte français - ²¹, Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité du Québec, en partenariat avec les « organismes externes », entend bien contribuer à l'insertion des jeunes qui font face aux mutations du marché du travail depuis plusieurs décennies. Le gouvernement du Québec reconnaît bien le rôle de ces organismes pour accompagner les demandeurs d'emploi et souhaite s'associer à leurs côtés pour répondre aux enjeux d'employabilité : « *ce protocole réaffirme l'ouverture et la collaboration établies entre le gouvernement du Québec et les organisations communautaires en employabilité* »²².

Parmi l'ensemble des organismes externes en employabilité, les Carrefours jeunesse-emploi (CJE) sont des organismes communautaires accompagnant les jeunes adultes de 15 à 35 ans vers un retour à l'emploi, aux études ou vers le développement de projets. Créés dans les années 1990, les CJE constituent une référence de l'action publique en employabilité jeunesse au

¹⁸ TU Mai Thanh et FONTAINE Catherine, « Portrait de la participation des jeunes au marché du travail et des caractéristiques liées à leur emploi entre 17 et 25 ans », *De la naissance à l'âge adulte : étude longitudinale du développement des enfants du Québec*, vol. 9, fasc. 9, mars 2026. <https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/eldeq-participation-jeunes-marche-travail-caracteristiques-emploi-17-25-ans.pdf>.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ LONGO María Eugenia et AMSELLEM-MAINGUY Yaëlle (dir.), « Politiques de jeunesse au Québec et en France : regards comparés sur l'éducation, l'emploi, la politique, l'autochtonie », *Bulletin d'information*, vol. 16, n° 1, été 2019, Chaire-réseau de recherche sur la jeunesse du Québec / Observatoire Jeunes et Société. https://chairejeunesse.ca/sites/default/files/2019-10/Bulletin_politiques_France-Quebec_2019.pdf.

²² Emploi-Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », Gouvernement du Québec, 2006, 45 p., p 5. https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/07_Recours_ressources_externes/7_4_Protocole_de_reconnaissance_et_de_partenariat/Protocole.pdf.

Canada. Leurs missions prennent en compte chaque sphère de vie du jeune et visent à l'amélioration de leurs conditions de vie générales²³. Cette singularité des CJE explique par ailleurs le succès de leur intervention auprès des jeunes depuis plus de 20 ans²⁴. Le rôle des CJE est désormais primordial pour répondre aux défis auxquels ils font face. Ils sont en effet confrontés aux transformations contemporaines, aux crises et évolutions technologiques, nécessitant l'adaptation des services aux besoins de chaque jeune et de son milieu²⁵.

Ainsi, en plus d'une analyse du rôle des organismes en employabilité dans l'accompagnement des jeunes dans ce contexte de transformation du marché du travail, la particularité de cette recherche sera de s'intéresser au(x) sens donné(s) à l'emploi, c'est-à-dire aux représentations qui émergent de ces liens entre les organismes en employabilité et le gouvernement, afin de comprendre quelles sont les solutions ou problématiques priorisées et d'appréhender le sens de ces priorités ainsi que les dynamiques globales dans lesquelles elles s'inscrivent. En outre, l'enjeu est de saisir les représentations sous-jacentes propres aux institutions afin de répondre aux enjeux d'employabilité des jeunes.

Ce mémoire visera alors à répondre à la problématique suivante : *Comment les représentations des services publics d'emploi structurent-elles la mise en œuvre des programmes d'employabilité jeunesse au Québec ?*

Cette question présente l'originalité de tenter de comprendre l'action publique en dépassant une lecture seulement exogène de l'action publique et des transformations, mais également de la comprendre selon des dynamiques plus endogènes, à travers les idées ou les perceptions des acteurs. Ces perceptions institutionnelles participent effectivement à guider la mise en œuvre des programmes. L'enjeu reste alors de rendre visibles les logiques sous-jacentes des choix opérés. Pour cela, deux groupes d'acteurs seront analysés : ceux qui planifient et orientent les politiques publiques, à savoir le gouvernement et ses instances responsables de l'action publique dans le domaine, telles que Services Québec (par le passé « *Emploi-Québec* ») ; et ceux qui mettent en œuvre ces politiques à travers des programmes spécifiques : les organismes en employabilité dont les CJE. L'étude des discours de ces acteurs permettra ainsi de noter

²³ Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec (RCJEQ), « Carrefour jeunesse : un projet de société audacieux. Pour une jeunesse fière et impliquée », septembre 2019, 124 p. [*rcjeq_memoire2019_web.pdf](#).

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

d'éventuelles convergences et tensions qui nous éclaireront sur les sens accordés aux politiques d'emploi et de jeunesse.

Cette recherche apportera ainsi une contribution globale tant empirique que théorique à l'analyse des politiques d'emploi-jeunesse au Québec et une contribution singulière en mobilisant une grille d'analyse encore moins souvent utilisée dans la recherche canadienne : l'analyse cognitive de l'action publique décrite dans les paragraphes suivants.

Intérêt du sujet

Mon intérêt pour les politiques d'emploi-jeunesse est né progressivement au fil du stage. Il est né d'abord après avoir candidaté à un stage de recherche à l'INRS au Québec auprès de certains professeurs, dont mon encadrante actuelle. Cette thématique faisant partie de ses domaines de recherche, mon projet de recherche s'est construit autour de ces thématiques de jeunesse et d'emploi. Pour le choix du Canada, il est né simplement d'une volonté de travailler sur une plus ou moins longue durée dans un contexte étranger et de découvrir d'autres manières de concevoir et comprendre l'action publique. Le Québec a cependant la particularité d'avoir des liens historiques importants avec la France (la langue, les accords bilatéraux, son modèle tant valorisé en France) qui ont sans doute contribué à influencer mes candidatures dans cette direction.

En ce qui concerne mon intérêt pour la jeunesse et l'emploi, ils ne se sont pas développés simultanément. Pour la jeunesse, il s'agissait d'un sujet qui m'intéressait déjà, ayant mené des recherches où j'ai pu lier la jeunesse à d'autres thématiques comme la culture, l'alimentation saine ou encore l'éducation.

Pour l'emploi, cela m'est venu très progressivement. Tout d'abord lors de mon stage à la DDETS du Rhône, dans lequel j'ai pu travailler sur l'insertion en emploi de plusieurs publics : les personnes handicapées, les chômeurs de longue durée et les jeunes. Ensuite, à mon arrivée à Québec, en me renseignant sur les politiques d'emploi menées par les organismes d'employabilité dans les différentes régions de la province et lorsque je construisais un premier corpus documentaire sur les politiques d'emploi au Québec.

Aujourd'hui, et après plusieurs mois passés au Québec, deux grandes raisons semblent avoir suscité mon intérêt pour l'emploi-jeunesse : premièrement, parce que cela me permettait d'effectuer une mise en perspective entre les moyens, mesures ou dispositifs en employabilité

et pour la jeunesse mis en œuvre en France, au Canada et au Québec. La deuxième raison est liée aux dynamiques que révèle l'étude de ces deux thématiques simultanément. En effet, les politiques d'emploi permettaient de mettre en lumière une variété de problématiques auxquelles les jeunes font face qui dépassent le cas de l'emploi (les difficultés économiques du jeune, la réussite ou l'échec scolaire et ses conséquences sur sa trajectoire, etc.), et d'appréhender des dynamiques plus globales qui émergent dans les sociétés (les inégalités économiques et sociales, les effets de la mondialisation ou des multiples crises, etc.). En somme, l'emploi et la jeunesse m'ont semblé, au fil des recherches, être des thématiques essentielles pour mieux appréhender les transformations qui ont lieu actuellement dans les sociétés contemporaines.

En plus, l'usage de l'outil heuristique que présentait le référentiel - défini comme une représentation ou image de la réalité sur laquelle les acteurs construisent leur perception du monde²⁶ - me semblait également intéressant à mobiliser. C'était l'une de mes propositions de recherche. Malgré son usage façonné dans un contexte national précis et appliqué selon une configuration institutionnelle française, qui peut sembler « dater » dans un moment où l'État-nation est de moins en moins le lieu de la configuration du global, il s'agissait d'un véritable défi analytique.

Or, ce qui me paraissait stimulant était de découvrir le « sens caché »²⁷ des politiques d'emploi-jeunesse que pouvait permettre l'usage du référentiel : comprendre quelle était la place donnée à la jeunesse et ce que cette place disait des jeunes et de l'emploi. C'était de mener une véritable enquête sur les non-dits, les représentations sous-jacentes que les mots, les images ou la configuration des programmes et services proposés pouvaient révéler.

Fort de ces choix thématiques et analytiques, j'ai poursuivi avec beaucoup d'intérêt la réalisation de ce mémoire.

L'essentiel de ma recherche s'est ensuite déroulé au sein des locaux de l'INRS, au centre Urbanisation Culture et Société (UCS). Le Québec est l'une des 10 provinces canadiennes et

²⁶ MULLER Pierre, « Chapitre III. Expliquer le changement : l'analyse cognitive des politiques publiques », in *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2018, pp. 50–86. <https://shs.cairn.info/les-politiques-publiques--9782130804000-page-50?lang=fr>.

²⁷ « Le sens caché des politiques d'emploi pour les jeunes » : nom donné à une étude menée par María Eugenia Longo à l'INRS visant à mieux comprendre la vision des gouvernements quant au rôle des jeunes dans la société et sur le marché de l'emploi. Cf. ROBERT Julie et LABERGE Sophie, « Le sens caché des politiques d'emploi pour les jeunes », Institut national de la recherche scientifique (INRS), 23 février 2022, mise à jour au 29 août 2024, [en ligne], [Le sens caché des politiques d'emploi pour les jeunes | INRS](#), Consulté le 8 août 2026.

est composé de 17 régions, sa capitale s'appelle aussi Québec. J'ai pu y bénéficier d'un accompagnement à proximité de mon encadrante, de quelques cours proposés à l'INRS, du contact d'autres professeurs et étudiants et des activités (séminaire international, réunions entre intervenants, soutenance de thèse, etc.) proposées par la Chaire-réseau de recherche sur la jeunesse du Québec (CRJ), le plus vaste réseau d'acteurs de la recherche et de l'intervention jeunesse au Canada, dans lequel mon travail s'est inscrit notamment dans son volet emploi et entrepreneuriat. La recherche menée est à la fois utile pour mon mémoire mais également au service d'un cadre de travaux plus larges, celui de l'évolution des programmes d'emploi pour les jeunes au Québec dans la dernière décennie (2015-2025).

J'ai également pu travailler tout au long du processus en collaboration avec une équipe de recherche constituée par mon encadrante, regroupant 3 doctorantes et 3 stagiaires de maîtrise et licence. Nous avons pu échanger durant la période des documents, des articles scientifiques, des conseils et se réunir lors de réunions hebdomadaires pour avancer dans chacun de nos projets.

Tout cet écosystème académique a été d'un grand appui pour la construction de mon travail de recherche, notamment dans la construction de mes références académiques et de mon corpus documentaire ainsi que dans les choix méthodologiques.

État de l'art

En raison de leur importance et de leur capacité à véhiculer des normes et valeurs sociales, la dimension symbolique des politiques reste cruciale au regard des effets et retombées qu'elles auront. Dans ce cadre, l'analyse cognitive des politiques publiques reste un angle porteur pour comprendre ces dimensions.

L'approche cognitive et normative des politiques publiques consiste à étudier les travaux s'intéressant aux idées, représentations ou croyances dans la mise en place des politiques publiques²⁸. Pierre Muller et Bruno Jobert sont parmi les auteurs qui s'y rattachent avec leur

²⁸ SUREL Yves, « Approches cognitives » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5e édition entièrement revue et corrigée, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 87–94. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0087>.

notion de référentiel (1987)²⁹. Leurs travaux ont par ailleurs influencé d'autres chercheurs étrangers qui s'inscrivent dans leur lignée. Parmi ceux-là, nous pouvons citer Peter A. Hall et sa notion de paradigme (1993), Paul A. Sabatier et le système de croyances, ainsi que Claudio M. Radaelli et les récits des politiques publiques (2000), ou encore Vivien A. Schmidt et son analyse discursive (2002 ; 2008)³⁰.

Pierre Muller s'est intéressé à l'action publique pour saisir l'État dans sa matérialité et sa substance, et son questionnement est au centre de ses travaux³¹. La notion de référentiel aborde effectivement des aspects de l'action publique jusqu'alors négligés, notamment par des approches marxistes ou de la sociologie des organisations. La notion de référentiel permet d'analyser tout un ensemble de cadres cognitifs et normatifs qui existe dans les politiques publiques et de voir la décision publique comme productrice de médiation sociale au sein d'un secteur donné, plus que comme le résultat d'une agrégation d'intérêts concurrents entre acteurs publics et privés³². Pourtant, selon Longo, les recherches s'attardent peu sur les représentations et l'analyse cognitive est moins fréquente dans l'étude macrosociologique des politiques d'emploi³³, alors que les politiques publiques sont beaucoup plus complexes, en impliquant un cadre cognitif et prescriptif de construction sociale de la réalité³⁴. Appliquée au cas de l'emploi-jeunesse, la notion de référentiel permet de mieux appréhender les significations autour du travail, de l'emploi et de la formation. Loin d'être neutres, ces significations véhiculent des normes sociales et des comportements attendus chez les jeunes³⁵. Cette revue de littérature visera alors à interroger la pertinence de l'analyse cognitive, en tant qu'outil analytique macrosociologique des politiques publiques, pour révéler les représentations et les significations entourant les politiques d'emploi et de jeunesse.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ BOUSSAGUET Laurie et RAVINET Pauline, « Avant-propos / Pierre Muller. Le maverick de l'analyse des politiques publiques », in MULLER Pierre, *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Paris, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 13–20. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2015.01.0013>.

³² SUREL Yves, « Approches cognitives » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5e édition entièrement revue et corrigée, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 87–94. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0087>.

³³ LONGO María Eugenia, « Capital, ressource ou problème ? L'âge de la jeunesse dans les politiques d'emploi au Canada, au Québec et en France », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, 2022, pp. 21–45. <https://doi.org/10.3917/rfas.223.0021>.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

Dans leur ouvrage *L'État en action*, Muller et Jobert abordent les notions de référentiel global et de référentiel sectoriel³⁶. En ce qui concerne le référentiel global, ils le définissent comme une représentation globale autour de laquelle vont s'ordonner différentes représentations sectorielles. Le référentiel n'est pas entièrement cohérent, mais il balise un espace dans lequel les acteurs interviennent et s'affrontent. Les normes du référentiel sont donc en lien avec des valeurs dominantes, avec la perception que l'on a de la société et sont intégrées dans un modèle culturel qui donne du sens aux agissements des individus et des groupes³⁷. Le référentiel articule d'ailleurs quatre niveaux de perception du monde : les valeurs ; des représentations fondamentales définissant un cadre global d'action publique ; puis les normes qui définissent des principes d'action ; les algorithmes exprimant une théorie de l'action sous la forme suivante : « si... alors » et enfin les images qui sont des vecteurs implicites de valeurs, normes ou algorithmes³⁸. Quant au référentiel sectoriel, il s'agit de l'image dominante du secteur, d'une discipline ou d'une profession. Il vise à baliser les frontières du secteur en lien avec les mécanismes sociaux et économiques qui dominent. C'est une image sociale du secteur qui n'est pas rationnelle comme le référentiel global, pas plus que consensuelle³⁹.

Cependant, pour Muller, ce référentiel s'impose lorsqu'il y a un décalage ou un désajustement dans le rapport entre le global et le sectoriel (RGS). Dès lors, la matrice cognitive et normative des acteurs ne leur permet plus d'agir sur le monde et le réel et les prive de sens⁴⁰. Ce référentiel va donc disqualifier les anciennes visions du monde et changer les perceptions des acteurs. Se maintenir sur un cadre désormais dépassé a un coût pour ces acteurs. Ils devront par conséquent mobiliser d'importantes ressources pour défendre une position qui ne prévaut plus⁴¹. Ainsi, le rôle des « médiateurs » est de décoder le rapport entre le global et le sectoriel, de le rendre

³⁶ JOBERT Bruno et MULLER Pierre, *L'État en action*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, 238 p. <https://shs.hal.science/halshs-00137940v1>.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ MULLER Pierre, « Référentiel », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e édition actualisée et augmentée, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 555–562. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2010.01.0555>.

³⁹ JOBERT Bruno et MULLER Pierre, *L'État en action*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, 238 p. <https://shs.hal.science/halshs-00137940v1>.

⁴⁰ MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, 2000, pp. 189–208. <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395464>.

⁴¹ MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, pp. 155–187. <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0155>.

intelligible pour enfin le traduire en normes et en critères d'intervention publique⁴². Leur capacité est donc de faire le lien entre deux espaces (le global et le sectoriel) ayant des horizons et des temporalités différentes⁴³.

Cependant, si Patrick Le Galès et Yves Surel soulignent que le travail de Muller a été largement repris et est demeuré comme une référence majeure, le concept n'a pas, semble-t-il, été repris dans le débat international et son influence semble s'être arrêtée dans le débat français⁴⁴. Selon eux, le modèle reste franco-centré, pouvant s'intégrer seulement dans un cadre étatique français, du fait d'une conceptualisation qui serait ancrée dans une conception presque durkheimienne de l'État. L'ajustement sectoriel opéré par un référentiel global en passant par une très grande capacité de cohérence peut sembler démesuré dans un contexte étranger⁴⁵. Ils notent également que, si l'État est le lieu où se produit le global dans le modèle de l'analyse cognitive, actuellement les dynamiques sont désormais plus globales. De même qu'il existe des processus de dénationalisation de l'autorité politique, une multiplicité d'acteurs privés ou de régulations dépassant le cadre national, rendant très difficile l'analyse du référentiel uniquement au sein de frontières nationales⁴⁶. Gilles Pinson reprend cette dernière affirmation où il évoque que le global, tel que compris par Pierre Muller, ne donne que peu de place à un changement qui proviendrait de l'extérieur des espaces nationaux⁴⁷.

Cependant, Muller semble revisiter son modèle à travers la théorie des cycles d'action publique comme le montrent Le Galès et Surel. En effet, pour lui, tout au long du XXe siècle, il y a une succession de cadres d'interprétation ou un enchaînement des matrices cognitives. Ainsi, Muller souhaite élargir l'approche en termes de référentiels sous la forme des cycles d'action publique⁴⁸. Il se rattache donc à la théorie des cycles d'action publique permettant d'analyser les changements en termes de cycles. Chaque cycle correspondant à une vision globale du rôle

⁴² JOBERT Bruno et MULLER Pierre, *L'État en action*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, 238 p. <https://shs.hal.science/halshs-00137940v1>.

⁴³ MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, pp. 155–187. <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0155>.

⁴⁴ LE GALÈS Patrick et SUREL Yves, « Sociologie politique de l'action publique : le moment du référentiel », *Revue française de science politique*, vol. 71, n° 5-6, 2021, pp. 809–826. <https://doi.org/10.3917/rfsp.715.0809>.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ PINSON Gilles, « En finir avec l'approche cognitive des politiques publiques ? », *Droit et société*, n° 93, 2016, pp. 467–473. <https://doi.org/10.3917/drs.093.0467>.

⁴⁸ MULLER Pierre, « Référentiel », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5e édition entièrement revue et corrigée, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 533–540. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0533>.

des politiques publiques reflétant l'état du monde⁴⁹. Il émet donc l'hypothèse, dans un contexte où les tensions dépassent le contexte national, de l'émergence d'un référentiel de l'efficacité globale afin d'appréhender d'une nouvelle façon le global⁵⁰.

Les auteurs demeurent toutefois toujours sceptiques ; comme exposé, par Le Galès et Surel, les changements d'échelle du politique rendent moins pertinentes les interrogations permises par le modèle du référentiel⁵¹. Gilles Pinson souligne une volonté persistante de Muller de réanimer l'échelle nationale et le poids des secteurs malgré un discours qui semble affirmer leur dépassement, comme si le RGS pouvait se faire uniquement à l'échelle de l'État-nation⁵².

Cependant, l'espoir n'a pas disparu de retrouver un global qui semblerait « perdu ». Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin, après avoir engagé un débat passionnant sur la construction du sens dans les politiques publiques, montrent qu'un optimisme demeure quant à la capacité de la société à produire de la cohérence et du sens⁵³. Et si le référentiel n'avait pas dit son dernier mot et qu'il y avait un retour (ou une persistance) de schémas intégrateurs ? Et si les politiques de jeunesse étaient le lieu où se produisait un global ? Et si des référentiels continuaient à produire de la cohérence et du sens dans les politiques de jeunesse ?

Les auteurs suivants montrent que la notion de jeunesse n'est pas neutre ; au contraire, elle est construite politiquement et socialement et révèle des représentations générales de la société.

Pour Nathalie Dupont, les caractéristiques des jeunes se transforment et sont impactées par les mutations et les évolutions sociales⁵⁴. Les jeunes sont donc en lien avec la réalité de leurs conditions sociales d'existence, avec des représentations sociales et des questions politiques ou encore esthétiques et éthiques⁵⁵. Tout cela participe à définir ce que devrait être la jeunesse, influencée par les idéologies des adultes. Les jeunes sont donc construites socialement et culturellement, aussi institutionnellement et politiquement. Par ailleurs, si elle préfère parler de la jeunesse au pluriel, elle note également une acception au singulier de la notion, définie

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ LE GALÈS Patrick et SUREL Yves, « Sociologie politique de l'action publique : le moment du référentiel », *Revue française de science politique*, vol. 71, n° 5-6, 2021, pp. 809–826. <https://doi.org/10.3917/rfsp.715.0809>.

⁵² PINSON Gilles, « En finir avec l'approche cognitive des politiques publiques ? », *Droit et société*, n° 93, 2016, pp. 467–473. <https://doi.org/10.3917/drs.093.0467>.

⁵³ MUSSELIN Christine, « Alain Faure, Gilles Pollet, Philippe Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques* », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 5, 1996, pp. 834–838. http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1996_num_46_5_395104.

⁵⁴ DUPONT Nathalie, « Jeunesse(s) », *Le Télémaque*, n° 46, 2014, pp. 21–34. <https://doi.org/10.3917/tele.046.0021>.

⁵⁵ *Ibid.*

comme un « universel de l'humanité », reflétant la diversité définitionnelle de la jeunesse, sans forcément que les deux acceptions – singulière et plurielle – s'opposent.

Sylvain Bordiec note dans le même sens que les notions de jeune ou de jeunesse sont des constructions produites par les politiques, institutions et professionnels⁵⁶. Les discours des institutions fondent leurs représentations et finalités de la jeunesse⁵⁷. Il cite Jacques Commaille, selon lequel, à partir des années 1980, une dynamique de « globalisation de la question de la “jeunesse” » est lancée⁵⁸. Cette dynamique est marquée par le développement d'une lucidité sur la construction sociale des jeunes. Cela nécessite alors de comprendre les politiques dans leur diversité et leur possible interdépendance⁵⁹.

Stéphanie Gaudet s'intéresse aux effets des normes sociales sur les individus⁶⁰. C'est-à-dire qu'il s'agit des lois et politiques ou d'autres normes plus informelles qui associent des rôles à certains âges de la vie et des attentes sociales. Selon elle, des normes sociales structurent les parcours de vie depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale dans les pays industrialisés, dans lesquels le parcours des individus est compris selon un séquençage précis (école/mariage/parentalité), avec un âge associé à chacune des transitions⁶¹.

La notion même de jeunesse et les discours s'y rapportant semblent autant d'indices qui nous intéresseront dans nos analyses, afin d'appréhender les transformations sociales, les attentes sociales et les rôles prêtés aux individus, en fonction de leur étape de vie et issus d'un contexte politique, social et historique particulier.

Malgré l'enthousiasme que peut susciter l'objet d'étude de la notion de jeunesse dans sa capacité à saisir et capter les évolutions sociales, certaines limites persistent. Stéphanie Gaudet affirme que la définition de la jeunesse demeure un défi et est empreinte d'un certain flou. Notamment du fait que les normes liées à la jeunesse changent en fonction de trois contextes : macrosociaux (les politiques, la situation économique et sociale, etc.), mésosociaux (les valeurs

⁵⁶ BORDIEC Sylvain, « Chapitre 2. Jeunesse contemporaine et action publique : ressource et problème », in *La fabrique sociale des jeunes : socialisations et institutions*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2018, pp. 31–36.
<https://shs.cairn.info/la-fabrique-sociale-des-jeunes--9782807316959-page-31?lang=fr>.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ GAUDET Stéphanie, « L'émergence de l'âge adulte, une nouvelle étape du parcours de vie : implications pour le développement de politiques », *Document de discussion*, Université d'Ottawa, décembre 2007, Projet du PRP « Investir dans la jeunesse », 33 p. https://publications.gc.ca/collections/collection_2008/policyresearch/PH4-41-2007F.pdf.

⁶¹ *Ibid.*

des groupes ou communautés) et microsociaux (les valeurs et trajectoires familiales et individuelles)⁶².

Cependant, ce flou définitionnel n'indique-t-il pas l'existence de représentations de la jeunesse qui ne font pas l'unanimité ? Ou, au contraire, existe-t-il une vision globale de la société ou des institutions de la jeunesse et du rôle et de la place censés être occupés par ces derniers ? Pour répondre à ces interrogations, nous nous intéresserons enfin aux significations accordées au travail et à l'emploi des jeunes, à travers le rapport de l'État envers l'emploi des jeunes.

Cet examen donne effectivement l'occasion de révéler des dynamiques patentes liées à l'action des acteurs. Pour Estelle Bonnet et *al.*, la valeur donnée au travail recouvre des significations et des attentes⁶³. Ces significations sont sensibles à des facteurs culturels et institutionnels et ces normes divergent d'une société à une autre et structurent les expériences et les modes d'entrée dans la vie adulte⁶⁴.

De ce fait, selon Carole Bonnetier et Patricia Vendramin, les conditions d'emploi sont à appréhender en prenant en compte des orientations des politiques d'emploi⁶⁵. Pour elles, la jeunesse est une catégorie sociale construite par les institutions publiques et les acteurs politiques. La traduction de ces discours en actes a donc des effets sur la manière dont les jeunes se perçoivent et sur leur « *capacité d'acceptation d'une situation de précarité, jugée transitoire, qui leur serait propre* »⁶⁶.

Selon María Eugenia Longo, s'intéresser au niveau de la planification des politiques publiques permet de comprendre la construction des représentations⁶⁷. En effet dans les politiques d'emploi, il apparaît que l'État prescrit des comportements attendus des jeunes. Ces prescriptions selon elle, normalisent des activités perçues comme légitimes et conformes à un

⁶² *Ibid.*

⁶³ BONNET Estelle, MAZARI Zora et VERLEY Élise, « Une jeunesse en quête de sens ? Le rapport au travail des jeunes français à travers le prisme des effets de génération et d'âge », *Revue Jeunes et Société*, vol. 5, n° 2, 2020, pp. 59–122. <https://doi.org/10.7202/1085572ar>.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ BONNETIER Carole et VENDRAMIN Patricia, « Les politiques d'emploi en faveur des jeunes », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2626-2627, 2025, pp. 5–104. <https://doi.org/10.3917/cris.2626.0005>.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ LONGO María Eugenia, « Capital, ressource ou problème ? L'âge de la jeunesse dans les politiques d'emploi au Canada, au Québec et en France », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, 2022, pp. 21–45. <https://doi.org/10.3917/rfas.223.0021>.

parcours idéalisé⁶⁸. Le non-respect de ce parcours pourrait entraîner des sanctions ou pour conséquence de ne pas être accompagné dans les difficultés en lien avec l'emploi notamment⁶⁹.

Il semble ainsi que la responsabilité d'une insertion professionnelle considérée comme réussie repose donc sur les jeunes eux-mêmes⁷⁰. Pour Carole Bonnetier et Patricia Vendramin, les politiques de l'emploi axées sur l'offre de travail mettent l'accent sur des handicaps individuels qu'il serait nécessaire de compenser. L'autonomie apparaîtrait donc comme la clé du succès au niveau de l'employabilité permettant une transition heureuse vers l'accès à un emploi stable et rémunérateur⁷¹. Or, Christophe Moreau se montre très prudent avec l'utilisation de la notion d'autonomie qu'il considère comme une approximation sémantique et il souligne sa non-neutralité et sa portée idéologique : « *ce terme s'est imposé à nos catégories de penser et à notre imaginaire collectif, jusqu'à effacer ses soubassements idéologiques* »⁷².

L'examen du rapport entre l'État et l'emploi des jeunes nous semble dès lors intéressant pour mettre en lumière la portée normative des politiques d'emploi-jeunesse et le sens accordée aux injonctions étatiques, notamment à travers l'injonction à l'autonomie des jeunes. Cette dernière analyse nous interroge : quels sens donner aux injonctions étatiques en direction des jeunes ? En quoi les injonctions étatiques s'inscrivent-ils dans un contexte (ou cycle d'action publique) politique et social particulier ? Quelles représentations étatiques de la jeunesse et de l'emploi pouvons-nous saisir du rapport entre l'État et les politiques d'emploi-jeunesse ?

Ce faisant, l'étude du rapport entre l'État et les différents acteurs en jeu permettra de découvrir et comprendre la place donnée aux jeunes dans les politiques d'emploi-jeunesse, les injonctions institutionnelles existantes ainsi que les enjeux sous-jacents à cela.

Ce bref aperçu de la littérature de l'analyse cognitive et de la jeunesse nous permet de proposer un cadre théorique et de redonner une place à une analyse par les référentiels dans les politiques publiques de la jeunesse. Pour cela, l'analyse cognitive et plus particulièrement la théorie des cycles proposée par Muller nous permettront de situer le contexte de la jeunesse dans un cadre précis, influencé par un cadre global déterminé. Par ailleurs, en s'intéressant aux débats sur la

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ BONNETIER Carole et VENDRAMIN Patricia, « Les politiques d'emploi en faveur des jeunes », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2626-2627, 2025, pp. 5–104. <https://doi.org/10.3917/cris.2626.0005>.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² MOREAU Christophe, « L'accès des jeunes à l'autonomie : dérive idéologique ou confusion sémantique ? », in BECQUET Valérie, LONCLE Patricia et VAN DE VELDE Cécile (dir.), *Politiques de jeunesse : le grand malentendu*, Nîmes, Champ social, 2012, pp. 82–100. <https://doi.org/10.3917/chaso.becqu.2012.01.0082>.

notion de jeunesse, cela nous a permis de nous demander si les définitions ne sont pas issues de représentations globales de la jeunesse à un moment donné. Enfin, l'analyse du rapport entre l'État et l'emploi des jeunes nous paraît également pertinente, car elle révèle des significations étatiques propres à la jeunesse et à l'emploi qui nous éclaireront davantage à l'issue de l'enquête sur le(s) sens accordé(s) aux politiques publiques. On s'interroge alors : l'étude des politiques d'emploi-jeunesse permet-elle de répondre aux débats exposés et de saisir des cadres généraux propres à l'action publique québécoise ?

Hypothèses

Nous proposons deux hypothèses pour notre étude : premièrement, nous proposons l'idée que les représentations institutionnelles de la jeunesse et de l'emploi ont de véritables effets, qu'elles impactent directement le travail des intervenants dans les organismes en employabilité. Ces représentations structurent de diverses manières leurs interventions auprès des jeunes. Ces mêmes représentations participent également à construire un rapport des jeunes au monde professionnel et supposent par conséquent des injonctions en direction de ces derniers.

Deuxièmement, nous formulons l'hypothèse que l'idée d'un référentiel global n'a pas disparu. Au contraire, elle participe à créer de la cohérence dans les politiques publiques, tandis que les relations entre les organismes en employabilité et les gouvernements restent influencées par un ordre global plus ou moins cohérent qui continue aujourd'hui de structurer leurs relations. Nous y voyons une réaffirmation des gouvernements dans leur rôle d'ajustement et de cohérence des politiques sectorielles.

Méthodologie

Pour la réalisation de ce mémoire, nous avons procédé à certains choix méthodologiques.

Une centaine de documents issus de publications (bilans, rapports, plans et orientations stratégiques, etc.) du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale du Québec ont été rassemblés⁷³. Ces documents ont constitué un corpus permettant de mener une analyse documentaire, dont l'objectif a été d'appréhender la planification et la mise en œuvre des politiques publiques d'emploi et de jeunesse et de recenser les discours officiels et étatiques.

Les documents choisis spécifiquement pour notre étude sont : les plus récents en lien avec les services publics d'emploi, d'une portée générale (non spécifique à une population donnée), à l'échelle provinciale (Québec). Ces choix sont motivés par une volonté de comprendre les changements les plus récents qui concernent les organismes en employabilité dans leur ensemble. Appréhender ces évolutions a été essentielles pour comprendre la réalité des relations du gouvernement vis-à-vis des ressources externes dont les CJE. Certains documents plus anciens (début des années 2000) ont été mobilisés, dans la mesure où ils offraient une compréhension générale du cadre normatif ou financier des politiques d'emploi, ou car ils étaient toujours en vigueur malgré leur ancienneté, ou bien car ils permettaient d'étudier une thématique particulière.

Les documents sélectionnés tout au long de l'analyse sont les suivants :

1. « 5.1 Services d'aide à l'emploi » : le document détaille une mesure proposée par les organismes d'employabilité. Il s'agit de la mesure Services d'aide à l'emploi (SAE)⁷⁴.
Date de publication : 2023.
2. « Accompagnement en emploi dans une perspective de maintien offert par les organismes spécialisés en employabilité » : guide qui aborde les aspects opérationnels

⁷³ Publications du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, [en ligne], <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/emploi-solidarite-sociale/publications>, consulté le 8 août 2026.

⁷⁴ Secteur de l'emploi, « Guide des mesures et des services d'emploi : 5.1 Services d'aide à l'emploi », Direction des ressources externes, du placement et des mandats spéciaux, 29 mai 2023, 26 p.
https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/05_Mesures_progr_Emploi_Quebec/05_1_Services_aide_emploi/Guide_SAE.pdf.

du maintien à l'emploi – mesures permettant au travailleur d'intégrer et de demeurer à l'emploi – par les organismes spécialisés en employabilité⁷⁵. Date de publication : 2024.

3. « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité » : document qui détaille les relations partenariales entre Services Québec et les organisations communautaires⁷⁶. Date de publication : 2006.
4. « Guide opérationnel de gestion des ententes de soutien financier et de reddition de comptes : Services Québec et ressources externes » : c'est un guide d'aide pour les organismes spécialisés en employabilité concernant la gestion des ententes de soutien financier⁷⁷. Date de publication : 2004.
5. « Cadre d'application du mode de financement à forfait » : document explicatif du financement à forfait qui s'applique aux organismes d'employabilité⁷⁸. Date de publication : 2005.
6. « Mécanisme de révision des ententes de soutien financier avec les ressources externes » : ce document expose les principes relatifs au mécanisme de révision des ententes de soutien financier ainsi que son fonctionnement⁷⁹. Date de publication : 2025.

⁷⁵ Ministère de l'emploi et de la Solidarité sociale, « Accompagnement en emploi dans une perspective de maintien offert par les organismes spécialisés en employabilité : guide opérationnel », Direction des ressources externes, du placement et des mandats spéciaux, 2 décembre 2024, 30 pages.

https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/05_5_Guide_Operational_ME.pdf.

⁷⁶ Gouvernement du Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », Gouvernement du Québec, 2006, 46 p.

https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/07_Recours_ressources_externes/7_4_Protocole_de_reconnaissance_et_de_partenariat/Protocole.pdf.

⁷⁷ Secteur de l'emploi, « Guide opérationnel de gestion des ententes de soutien financier et de reddition de comptes : Services Québec et ressources externes. Une gestion axée sur les résultats », Direction des ressources externes, du placement et des mandats spéciaux, hiver 2024, 85 p.

https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/07_Recours_ressources_externes/7_5_guide_operationnel_reddition_comptes/7_5_Guide_operationnel_pour_la_reddition_de_comptes.pdf.

⁷⁸ Emploi-Québec, « Cadre d'application du mode de financement à forfait », Direction des ressources externes, 29 avril 2005, dernière modification : 5 avril 2019, 88 pages.

https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/07_Recours_ressources_externes/7_6_Cadre_d_application_du_mode_de_financement_a_forfait/Cadre_d_application_financement_a_forfait_2005.pdf.

⁷⁹ Gouvernement du Québec, « Mécanisme de révision des ententes de soutien financier avec les ressources externes », Direction des ressources externes, du placement et des mandats spéciaux (DREPMS), 27 juin 2025, 4 p. [Document officiel](#).

7. « Cadre normatif du programme de soutien financier des Carrefours jeunesse-emploi (CJE) » : le document explicite le cadre normatif de soutien du gouvernement en lien avec les CJE⁸⁰. Date de publication : 2026.
8. « Accompagnement des personnes éloignées du marché du travail dans le cadre du partenariat avec les organismes spécialisés en employabilité » : document qui précise la nature de l'accompagnement des personnes éloignées du marché du travail effectué par les organismes spécialisés en employabilité dans le cadre de leur partenariat avec Emploi-Québec⁸¹.

Ces documents ont été analysés selon une grille de lecture permettant d'en extraire les informations nécessaires et pertinentes à la recherche : l'objectif du document, le ou les publics visés, rôles attribués à ces publics, les critères de sélection de ces mêmes publics pour les programmes ou services, instruments pour réaliser les objectifs, la place occupée et le rôle des institutions ainsi que celui des organismes en employabilité dans ces documents⁸².

À la suite de ce travail, des entretiens semi-dirigés ont été réalisés auprès des responsables des programmes d'emploi-jeunesse dans des organismes d'employabilité au Québec, notamment des directeurs et directrices des CJE. Ces participants aux entretiens ont été recrutés, d'une part, car les CJE sont en première ligne des transformations qui concernent les jeunes et sont des interlocuteurs privilégiés qui représentent les jeunes face aux instances gouvernementales. D'autre part, le but était d'obtenir une vision d'ensemble des programmes et services menés pour les jeunes au sein d'un organisme en employabilité. L'entretien s'est par ailleurs appuyé sur une grille d'entretien prenant en compte cinq thématiques : l'offre de programmes et de services d'emploi-jeunesse, leur mise en œuvre, les relations entre les institutions et les organismes d'employabilité, les référentiels des programmes et services et enfin, les limites et les améliorations de la mise en œuvre⁸³.

⁸⁰ Gouvernement du Québec, « Cadre normatif du Programme de soutien financier des Carrefours jeunesse-emploi (CJE) », 1er avril 2026, 27 p. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/publications-adm/politiques-directives-procedures/Cadre_normatif_PSCJE.pdf.

⁸¹ Emploi-Québec, « Accompagnement des personnes éloignées du marché du travail dans le cadre du partenariat avec les organismes spécialisés en employabilité », Forum national Emploi-Québec/Ressources externes, [non daté], document réalisé dans le cadre des travaux d'un sous-comité du Forum national Emploi-Québec/Ressources externes, 13 p. https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/07_Recours_ressources_externes/7_8_Accomp_pers_eloignees_marche_cadre_part_org_employabilite/Accompagnement_Version_finale.pdf.

⁸² La grille de lecture des documents, qui se trouve en annexe 3, nous a servi à extraire les informations pertinentes à l'analyse.

⁸³ Vous trouverez en annexe 1 notre guide d'entretien.

En ce qui concerne le recrutement des participants, dans une première étape, les directeurs et directrices de CJE ainsi que d'autres acteurs et actrices responsables des programmes ont été contactés via le réseau des partenaires des membres de la Chaire. Dans un deuxième temps, un message d'invitation a été lancé par un.e membre d'un réseau regroupant la majorité des CJE. Ce message a été adressé à 23 directions de CJE du Québec, ayant une expérience de 20 ans et plus au sein du réseau.

Au total, huit organismes de différentes régions du Québec ont répondu positivement à l'invitation à participer à la recherche. Le profil des participants issus de ces organismes peut être caractérisé selon leur position dans l'organisme (direction ou intervention), l'échelle et le territoire d'action (provincial ou régional ; grande, moyenne ou petite ville) la spécialisation dans le domaine de la jeunesse et non seulement dans celui de l'emploi :

- 2 directeur.trices général.es d'un organisme d'une ville moyenne ;
- 1 directeur.trice général.e d'un organisme d'une petite ville ;
- 1 conseiller.ère en employabilité dans un organisme national (province du Québec) ⁸⁴ ;
- 2 directeur.trices général.es d'un organisme d'une grande zone urbaine ;
- 1 chargé.e de projet au sein d'un organisme en employabilité ;
- 1 coordinateur.trice d'employabilité d'une grande zone urbaine.

De juin à août, nous avons procédé à 8 entretiens semi-directifs, 7 en distanciel (visio et enregistrement) et un en présentiel. Les entretiens ont tous duré entre 1 h et 1 h 15. Chacun des entretiens a été transcrit et codé dans un logiciel d'analyse qualitative, NVivo, en s'appuyant sur une autre grille de codage inspiré des thèmes des modules de la grille d'entretien et des questions de la recherche⁸⁵. Le codage et la lecture des extraits des entretiens ont permis une analyse itérative et abductive, en lien avec les constats réalisés à partir des documents et le cadre théorique de la recherche, permettant finalement d'offrir quelques réponses à la question de recherche.

Le terrain à la base de la recherche combine donc à la fois les propos des acteurs de la planification des politiques d'emploi, qui orientent aussi les politiques d'emploi-jeunesse, et ceux des acteurs de la mise en œuvre de ces politiques, qui sont en contact direct avec les bénéficiaires jeunes. Cette double perspective et l'accès aux documents ou à ces acteurs ont été

⁸⁴ Précision : au Québec, le terme « national » renvoie à l'échelle de la province du Québec. Il désigne donc le niveau provincial.

⁸⁵ Vous trouverez en annexe 2 une liste de codes qui nous ont permis d'organiser les entretiens grâce au logiciel d'analyse qualitative NVivo.

grandement facilités du fait des liens entre les institutions et ces intervenants et les activités de la chaire. Ces avantages n'excluent pas pourtant quelques défis ou limites lors du déroulement du terrain. Par exemple, en lien avec le nombre d'entretiens, le calendrier de ces acteurs était très chargé, rendant difficile l'accès à un plus grand nombre de participants. De même, l'obtention d'un certificat d'éthique, nécessaire pour un projet de recherche impliquant des êtres humains au Canada, a retardé le début planifié du terrain. Cette étape très exigeante est nécessaire au Canada afin de garantir la protection et la confidentialité des personnes qui participent aux recherches⁸⁶. Le formulaire nécessaire à la demande du certificat d'éthique vise à expliciter un certain nombre d'informations lorsque nous entrons en contact avec des individus (le nombre de personnes qui seront interrogées, leur profil, comment sera mise en œuvre la confidentialité et la sauvegarde des données, etc.), et son évaluation prend plusieurs semaines.

C'est après l'approbation du comité d'éthique de l'INRS et l'obtention du certificat d'éthique que l'invitation aux entretiens a pu être lancée. Chaque étape demande un suivi rigoureux des processus, avant, pendant et après les entretiens. En outre, la temporalité était assez courte entre la rédaction du certificat d'éthique, le lancement des entretiens et l'obtention d'un rendez-vous, souvent une semaine après, et enfin le codage des entretiens. Fort heureusement, nous avons pu nous appuyer sur une stagiaire de recherche pour réviser les transcriptions de chacun des entretiens, ce qui a été un gain de temps considérable.

Par ailleurs, on peut signaler quelques limites méthodologiques. Premièrement, le choix final des documents s'avère très restreint. Les documents sélectionnés offrent essentiellement des informations générales sur le cadre juridique ou financier des organismes en employabilité et uniquement à l'échelle du Québec. De même, ces sources nous donnent essentiellement des informations sur les liens entre les ressources externes (les organismes en employabilité) et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Une étude plus approfondie des politiques d'emploi et de jeunesse sur une période plus longue aurait pu nous donner l'opportunité d'intégrer et d'exploiter un plus grand nombre de documents, tels que des sources fédérales (à l'échelle du Canada) ou bien des documents qui concernent précisément des régions du Québec (par exemple, un plan d'action régional).

⁸⁶ Les informations identificatoires des organismes et des participants ont été anonymisées, selon ce qui est stipulé par le certificat d'éthique de cette recherche.

Deuxièmement, le spectre des acteurs n'est sans doute pas représentatif de l'ensemble des dynamiques territoriales des différentes régions du Québec, notamment des plus petits organismes avec des moyens plus restreints ou bien très éloignés des centres urbains. Toutefois, nous avons veillé à inclure des participants des différentes régions et tailles urbaine. De plus, des entretiens auprès des jeunes bénéficiaires ou des responsables des programmes dans les ministères ou à Service Québec pourraient à l'avenir élargir les voix et perspectives dans le domaine de la jeunesse et l'emploi au Québec. Enfin, sans pour autant prétendre ou vouloir l'exhaustivité, l'étude a visé surtout à repérer des tendances générales propres aux politiques de jeunesse et d'emploi qui seront explicitées tout au long de l'analyse.

Annonce du plan

Ce travail se divisera en deux grandes parties. Dans la première partie, nous étudierons un premier référentiel d'action publique : celui de l'efficience publique. Nous situerons ce référentiel au sein d'un cycle d'action défini par Muller comme étant celui de l'État-entreprise, dans lequel des impératifs managériaux et gestionnaires inspirés du monde privé articulent le fonctionnement de l'action publique. Le premier chapitre visera dès lors à comprendre l'émergence du référentiel dans un contexte historique et social précis et plus spécifiquement dans le cadre québécois, ainsi que ses effets dans la structuration des programmes des organismes d'emploi-jeunesse. Après avoir explicité les effets du référentiel, nous nous intéresserons dans le chapitre 2 aux définitions prêtées à la jeunesse par les institutions étatiques et à la manière dont ces définitions véhiculent des injonctions normatives en direction des jeunes.

Ensuite, la seconde partie s'intéressera au référentiel de l'efficacité globale. Succédant au cycle de l'État-entreprise, nous étudierons le cycle de la gouvernance globale, marqué par un contexte de globalisation des sociétés dans lequel les défis sont plus complexes, globaux et intersectoriels. Dans ce cadre, dans le chapitre 3, nous nous intéresserons à la fragmentation de l'action publique, aux évolutions qui interrogent la place de l'État, sa légitimité à répondre à ces nouveaux défis, ainsi qu'aux représentations, rôles et perceptions accordés aux acteurs en jeu en lien avec ces transformations. Enfin, ces changements nous interrogeront, dans le

chapitre 4, sur la capacité de l'État à produire de la cohérence et de la stabilité dans le secteur de l'emploi-jeunesse, marqué par des exigences de plus en plus intersectorielles.

PREMIÈRE PARTIE - Référentiel de l'efficiance publique : émergence, application et impératif managérial de performance sur les organismes en employabilité

Cette première partie vise à comprendre l'émergence d'un référentiel, son développement dans la société québécoise et son impact concret sur les acteurs en jeu. Pour caractériser ce référentiel, nous nous appuyerons sur les travaux de Pierre Muller, particulièrement sur sa théorie des cycles politiques⁸⁷. Un cycle d'action publique est un processus à travers lequel se développe, se stabilise puis se désagrège une configuration globale définissant le rôle et la place des politiques publiques dans le fonctionnement des sociétés⁸⁸. Ces cycles sont configurés selon quatre dimensions : un régime de globalisation, qui définit un état du monde ; un régime économique et social, ou régime marchand ; un régime de citoyenneté, qui définit le rapport de l'individu à l'espace civique ; et enfin, un régime d'action publique structuré par un référentiel global⁸⁹.

Dans cette partie, nous nous intéresserons au cycle de « l'État-Entreprise », dont le régime d'action publique est configuré par le référentiel de l'efficiance publique. Dans un contexte de globalisation, ce référentiel se caractérise par un rôle de l'État fondé sur des fonctions de régulation économique et dont le fonctionnement s'appuie sur des normes d'efficiance influencées par les modes de gestion privée⁹⁰ (modernisation de l'État, limitation des dépenses

⁸⁷ MULLER Pierre, « Chapitre III. Expliquer le changement : l'analyse cognitive des politiques publiques », in *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2018, pp. 50–86. <https://shs.cairn.info/les-politiques-publiques--9782130804000-page-50?lang=fr>.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ MULLER Pierre, « Référentiel », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5e édition entièrement revue et corrigée, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 533–540. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0533>.

publiques, etc.), érigés en modèles de la gestion publique⁹¹. L'ambition affichée est donc d'améliorer l'efficacité et l'efficience (rapport coûts/résultats) des politiques publiques.

À la lumière de nos analyses, basées sur les sources institutionnelles et les entretiens menés, nous commencerons l'étude des politiques de jeunesse et d'emploi à travers le référentiel de l'efficience publique. En effet, l'enquête a mis en évidence des pratiques (approche par les résultats, reddition de comptes, recherche de performance, etc.) tant valorisées par les discours étatiques qu'appliquées dans les organismes d'employabilité, et marquées par une culture du résultat dans une perspective d'efficience des programmes et services en faveur des jeunes. Nous nous interrogerons alors sur la manière dont ces politiques de jeunesse et d'emploi révèlent des cadres cognitifs et normatifs en lien avec un régime d'action publique qualifié d'« État managérial »⁹².

Pour cela, le premier chapitre permettra d'appréhender les effets des impératifs managériaux sur les organismes d'emploi-jeunesse québécois à travers une analyse documentaire révélant des matrices cognitives, ainsi qu'à la lumière des entretiens, deuxième méthode mobilisée, dans ce mémoire. Le second chapitre visera ensuite à analyser les définitions données à la jeunesse afin d'en saisir les représentations et les effets sur les politiques d'emploi-jeunesse.

⁹¹ MULLER Pierre, « Chapitre III. Expliquer le changement : l'analyse cognitive des politiques publiques », in *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2018, pp. 50–86. <https://shs.cairn.info/les-politiques-publiques--9782130804000-page-50?lang=fr>.

⁹² *Ibid.*

Chapitre 1 - D'un référentiel keynésien à un référentiel de l'efficienne publique : la managérialisation croissante de l'État québécois

Pour ce chapitre, nous procéderons à une analyse historique de l'émergence du référentiel de l'efficienne en rupture avec les conceptions issues du keynésianisme marqué par un providentialisme étatique (I). Puis, en poursuivant cette analyse dans le contexte québécois, nous nous intéresserons à la mise en application des principes du référentiel de performance spécifiquement au sein des organismes d'employabilité (II). Enfin, il s'agira de comprendre comment les acteurs de l'employabilité et de la jeunesse sont impactés par ces changements (III).

I - La fin du duplessisme et l'émergence d'un État moderne québécois

En quelques décennies le Québec a connu d'importantes ruptures avec l'ambition de s'inscrire parmi le concert des États modernes. Ces changements se situent dès les années 1960 avec l'avènement des néo-nationalistes et d'un État-providence (A), puis, avec l'émergence du néolibéralisme dans les années 1980 (B), et enfin dans la lignée des transformations globales lors de l'implantation dans les services publics d'une Nouvelle gestion publique (NGP) dans les années 1990 à nos jours (C)

A - Des idées nouvelles en rupture avec le conservatisme traditionnel : l'arrivée des néo-nationalistes québécois (1960-1980)

La période des années 1960 au Québec est marquée par un certain nombre de changements majeurs. Particulièrement lors de ce qu'on nomme la « Révolution tranquille » qui voit l'arrivée

de libéraux à la tête du Québec sous l'égide de Jean Lesage et le développement d'un État-providence⁹³.

La période est en rupture avec la décennie précédente, surnommée la « Grande noirceur » caractérisée par la figure de Maurice Duplessis, Premier ministre du Québec de 1936 à 1939 puis de 1944 à 1959⁹⁴. Le « duplessisme » se distingue par son idéologie clérico-nationaliste. Maurice Duplessis est issu du parti de l'Union nationale, considéré comme conservateur et proche de l'Église catholique et de la ruralité ; il se veut le défenseur de l'autonomie de la province du Québec. Les idées modernes et libérales sont alors réprimées. Il est reconnu pour son autoritarisme et son « bossisme » (clientélisme, corruption)⁹⁵.

Sa mort en 1959 permet l'arrivée du Parti libéral, sous Jean Lesage, en 1960, marquant le début de la « Révolution Tranquille »⁹⁶. L'ambition est claire : construire un État moderne, efficace pour donner naissance à un État démocratique, administratif et interventionniste⁹⁷. Cette rupture politique annonce la fin du duplessisme et l'avènement d'idées nouvelles avec l'élite libérale⁹⁸.

Ces changements entraînent d'importantes ruptures au Québec et de nouvelles représentations. Une rupture mentale s'opère : l'État devient l'acteur principal pour les transformations sociales ; l'Église n'est plus l'institution dominante mais l'État prend sa place et de l'anti-étatisme des nationalistes traditionnels, nous passons à l'étatisme des néo-nationalistes⁹⁹. Ainsi un certain nombre de changements marquent la société québécoise de 1961 au début des années 1980 : réorganisation de l'administration publique, instauration de structures étatiques (créations de ministères, de commissions, etc.), interventionnisme étatique (vie économique, secteurs de la santé, réforme dans l'éducation, etc.)¹⁰⁰.

⁹³ DUPUIS Serge, « Grande Noirceur », L'Encyclopédie Canadienne, 15 décembre 2020, Historica Canada, [en ligne], <https://thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/grande-noirceur>, Consulté le 9 août 2026.

⁹⁴ DAIGLE Gérard, *Le Québec en jeu*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1992. <https://doi.org/10.4000/books.pum.15234>.

⁹⁵ MEUNIER E.-Martin, « La Grande Noirceur canadienne-française dans l'historiographie et la mémoire québécoises : revisiter une interprétation convenue », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 129, 2016, pp. 43–59. <https://doi.org/10.3917/ving.129.0043>.

⁹⁶ DUPUIS Serge, « Grande Noirceur », L'Encyclopédie Canadienne, 15 décembre 2020, Historica Canada, [en ligne], <https://thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/grande-noirceur>, Consulté le 9 août 2026.

⁹⁷ DAIGLE Gérard, *Le Québec en jeu*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1992. <https://doi.org/10.4000/books.pum.15234>.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

Ces idées ont dû être légitimées par les néo-nationalistes pour s'imposer. Pour cela, ils s'opposent sur un certain nombre de points aux dynamiques précédentes, notamment au nationalisme traditionnel qui a dominé au Québec depuis près d'un siècle. L'idéologie se veut désormais revendicative et offensive : elle affirme souhaiter créer un Québec nouveau, un nationalisme qui n'est plus seulement culturel mais également politique avec une revendication de la souveraineté politique pour le Québec¹⁰¹. Plus encore, ce néo-nationalisme qui émerge au Québec se présente avec un caractère technocratique intégrant des notions de progrès, croissance, efficacité, rationalité et de planification¹⁰². C'est tout un système de représentations qui se met en place avec une nouvelle vision de la société permettant de légitimer les actions menées. Pour Gérard Daigle « *cette élite technocratique aura ainsi tendance non seulement à se servir du nationalisme pour justifier et légitimer son action, mais aussi à insérer dans le projet nationaliste comme système de représentations sa propre vision de la société et son propre projet de société* »¹⁰³.

En réalité, la « Révolution tranquille » s'insère aussi dans une continuité déjà à l'œuvre dans des changements plus globaux qui concernent les sociétés occidentales de l'époque¹⁰⁴. La société québécoise s'inscrivait dans un processus d'urbanisation dès la fin du XIXe siècle et, au début des années 1950 et 1960, la province est largement industrialisée et une modernisation économique (investissements étrangers, nouvelles industries, développement des ressources naturelles, etc.) s'installe progressivement. La rupture semble donc avant tout politique avec le développement d'un État interventionniste plus qu'une totale rupture sociale et économique¹⁰⁵.

On voit là toute la force d'une mise en récit qui vise à légitimer les forces en présence, les nouvelles idées et favoriser l'émergence d'un nouveau cadre de référence. La « *Grande Noirceur* » peut être considérée comme un « *mythe constitutif du grand récit moderne québécois* dépeinte sinon construite de toutes pièces (disent les plus critiques), aussi bien pour enfin sortir

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ ROBERT Camille, « La Révolution tranquille à l'épreuve de la reproduction sociale », *Liberté*, n° 325, automne 2019, pp. 52–55. <https://www.erudit.org/fr/revues/liberte/2019-n325-liberte04883/91831ac/>.

¹⁰⁵ DAIGLE Gérard, *Le Québec en jeu*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1992. <https://doi.org/10.4000/books.pum.15234>.

d'une époque que pour assurer l'hégémonie d'une nouvelle classe au pouvoir »¹⁰⁶. Cette mise en récit a sans doute été un moment mobilisateur pour le Québec et a permis l'émergence de nouvelles idées poussées par le néo-nationalisme à travers l'idée de « modernisation » du Québec portée par un interventionnisme étatique.

Si l'on s'appuie sur les cycles de Muller, cette période paraît se caractériser par un cycle de l'État-providence avec un nouveau rôle de l'État à travers le référentiel keynésien. Il y a un souci de transformation et de modernisation de la société porté par un interventionnisme étatique dans l'économie et soutenu par les néo-nationalistes québécois. Les transformations qui ont lieu ensuite dans les années 1970 témoignent d'un changement de cycle d'action publique ainsi que de l'émergence d'un nouveau référentiel.

B - La fin du providentialisme étatique : l'ère du néolibéralisme (les années 1980)

Au tournant des années 1980, le modèle de l'État-providence a été remis en question face à la montée du néolibéralisme. Et le Québec n'a pas fait exception¹⁰⁷. Le début des années 80 annonce la fin de l'expansion de l'administration publique au Québec¹⁰⁸. Le ralentissement de la croissance économique et la démographie ne permettait plus de financer les programmes de l'État¹⁰⁹. À cela s'ajoute un contexte général particulier : les pays occidentaux sont confrontés à la crise des années 70, les budgets des gouvernements ont cessé de croître et une hausse du coût des services publics crée d'importants déficits budgétaires¹¹⁰. Il existait également un contexte de mondialisation, de changement d'idéologie des gouvernants, des évolutions

¹⁰⁶ MEUNIER E.-Martin, « La Grande Noirceur canadienne-française dans l'historiographie et la mémoire québécoises : revisiter une interprétation convenue », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 129, 2016, pp. 43–59. <https://doi.org/10.3917/ving.129.0043>.

¹⁰⁷ ROBERT Camille, « La Révolution tranquille à l'épreuve de la reproduction sociale », *Liberté*, n° 325, automne 2019, pp. 52–55. <https://www.erudit.org/fr/revues/liberte/2019-n325-liberte04883/91831ac/>.

¹⁰⁸ HUFTY Eric, « Québec : le “new public management” apprivoisé ? », in HUFTY Marc (dir.), *La pensée comptable*, Genève, Graduate Institute Publications, 1998. <https://doi.org/10.4000/books.iheid.2669>.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ ROY Valérie, LEBLANC-HUARD Gabrielle et GRENIER Josée, « Nouvelle gestion publique et travail social au Québec : actions stratégiques en réponse aux contraintes organisationnelles », *Intervention*, n° 158, 2024, pp. 81–92. <https://doi.org/10.7202/1109250ar>.

technologiques, une population vieillissante et plus éduquée, etc¹¹¹. Les gouvernants tentent de répondre à tous ces changements - dont la crise financière - à travers des solutions d'ordre budgétaire puis en répondant par la qualité des services publics et la recherche de leur efficacité¹¹².

Par conséquent, les politiques providentialistes ont été remises en question, de même que le modèle bureaucratique dans les administrations¹¹³. Avec l'émergence du néolibéralisme, les gouvernements se repositionnent en puisant dans la Nouvelle gestion publique (NGP) implantée d'abord par le gouvernement Thatcher en Angleterre. La NGP apparaît comme une réponse aux transformations économiques et à la crise économique avec l'ambition de diminuer les dépenses de l'État et d'augmenter son efficacité en s'inspirant des pratiques issues du privé. Une administration se doit désormais d'être efficace, efficiente et économe (3E)¹¹⁴.

C - Une gestion axée sur les résultats : l'implantation de la Nouvelle gestion publique (des années 1990 à nos jours)

Les années 1990 connaissent d'importants changements socio-économiques qui nécessitent de repenser l'action de l'État et des services gouvernementaux. Ainsi, dans les années 1990, les principes de la NGP furent mis en application dans l'ensemble des pays de l'OCDE¹¹⁵. La première manifestation de la NGP au Québec a été l'adoption de la loi sur les services de santé et les services sociaux en 1990¹¹⁶. Il s'en est suivi plusieurs changements, notamment en 1994 avec l'arrivée du Parti québécois au pouvoir¹¹⁷. Le Parti poursuit l'entreprise de rigueur

¹¹¹ HUFTY Eric, « Québec : le “new public management” apprivoisé ? », in HUFTY Marc (dir.), *La pensée comptable*, Genève, Graduate Institute Publications, 1998. <https://doi.org/10.4000/books.iheid.2669>.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ ROY Valérie, LEBLANC-HUARD Gabrielle et GRENIER Josée, « Nouvelle gestion publique et travail social au Québec : actions stratégiques en réponse aux contraintes organisationnelles », *Intervention*, n° 158, 2024, pp. 81–92. <https://doi.org/10.7202/1109250ar>.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ CHARBONNEAU Michèle, « Nouveau management public », in CÔTÉ Louis et SAVARD Jean-François (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, en ligne, École nationale d'administration publique. Consulté le 9 août 2026. nouveau_mp.pdf.

¹¹⁶ ROY Valérie, LEBLANC-HUARD Gabrielle et GRENIER Josée, « Nouvelle gestion publique et travail social au Québec : actions stratégiques en réponse aux contraintes organisationnelles », *Intervention*, n° 158, 2024, pp. 81–92. <https://doi.org/10.7202/1109250ar>.

¹¹⁷ HUFTY Eric, « Québec : le “new public management” apprivoisé ? », in HUFTY Marc (dir.), *La pensée comptable*, Genève, Graduate Institute Publications, 1998. <https://doi.org/10.4000/books.iheid.2669>.

budgétaire des gouvernements précédents et continue la transformation de l'administration à travers notamment un nouveau cadre de gestion basé sur les résultats¹¹⁸.

La gestion axée sur les résultats dans l'administration québécoise est définie comme une approche qui prend en considération les attentes exprimées par les citoyens en fonction des ressources disponibles et vise à atteindre des résultats en fonction d'objectifs préalablement établis. Elle s'exerce dans un contexte de transparence, de responsabilisation et de flexibilité quant aux moyens utilisés pour atteindre les résultats visés. Elle s'intéresse aux résultats des organisations et de leurs interventions plus qu'aux règles et aux procédures en accordant, selon les situations, le choix des moyens¹¹⁹.

Ces différentes réformes ont introduit une logique de rentabilité, de conditionnalité dans les services, de standardisation du travail. Mais surtout ces méthodes ont pour conséquence de réduire l'autonomie des acteurs ainsi que leur créativité¹²⁰. Il existe effectivement des effets pervers de la gestion par les résultats : la surabondance d'outils et de données, la « non-neutralité » de la NGP du fait de ses origines néo-libérales et la substitution de la figure du citoyen par la figure du client¹²¹. Également, du fait de leur coût important, les secteurs de la santé et des services sociaux ont été une cible privilégiée de la NGP ainsi que d'importantes transformations dans le travail social, notamment une reddition des comptes plus importante engendrant notamment une diminution de l'autonomie des travailleurs dans le domaine de l'intervention sociale¹²².

La conclusion semble claire : la rentabilité des services publics est nécessaire en passant par ces nouveaux outils de gestion.

A la lumière de ce détour historique, on a pu faire le constat d'un contexte qui a permis l'émergence d'un référentiel d'efficacité qui guide désormais l'action publique québécoise. Son ambition est d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des politiques publiques en puisant dans les modes de gestion privée. En réalité, il s'inscrit dans un contexte plus global : celui de la

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Gouvernement du Québec, « Glossaire des termes usuels en mesure de performance et en évaluation : pour une gestion saine et performante », Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 2013, [en ligne], 26 p.
https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/glossaire_termes_usuels.pdf, consulté le 9 août 2026.

¹²⁰ CHARBONNEAU Michèle, « Nouveau management public », in CÔTÉ Louis et SAVARD Jean-François (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, en ligne, École nationale d'administration publique. Consulté le 9 août 2026. [nouveau_mp.pdf](#).

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.*

financiarisation du capitalisme et de la globalisation¹²³. Ce référentiel se caractérise également par de nouvelles normes (reddition des comptes, limitation des dépenses publiques, etc.)¹²⁴. Il s'agira alors par la suite d'étudier comment le nouveau référentiel s'applique à travers une dimension normative et juridique notamment dans les organismes d'emploi-jeunesse au Québec avant d'en étudier les effets concrets sur le travail des acteurs.

II - Le cadre d'application du mode de financement à forfait : une application des modes de gestion issus du privé

La Loi A-6.01 de 2000 sur l'administration met l'accent sur la qualité des services aux citoyens et sur la gestion par résultats et marque un tournant à cet égard : « *la présente loi affirme la priorité accordée par l'Administration gouvernementale, dans l'élaboration et l'application des règles d'administration publique, à la qualité des services aux citoyens ; elle instaure ainsi un cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect du principe de la transparence* »¹²⁵. Cette loi s'inscrit dans ce changement de gestion par l'administration du Québec avec une culture de gestion désormais axée sur les résultats.

Dans cette perspective, les ressources externes en employabilité (les organismes d'employabilité en général mais également destinés aux jeunes, tels que les CJE) ont connu certains changements. Entre 1998 et 2004, les ententes de services avec les organismes d'employabilité étaient essentiellement financées à coût réel (coût/client). Désormais, depuis 2004, l'État québécois fait le choix de négocier les ententes de services selon un mode de financement à coût forfaitaire. Les ententes de services sont dès lors négociées entre l'agence gouvernementale Services Québec (anciennement Emploi-Québec) et les ressources externes, selon un mode de financement à forfait. Avec ce financement, il est question d'établir une

¹²³ MULLER Pierre, « Chapitre III. Expliquer le changement : l'analyse cognitive des politiques publiques », in *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2018, pp. 50–86. <https://shs.cairn.info/les-politiques-publiques--9782130804000-page-50?lang=fr>.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Légis Québec, « Loi sur l'administration publique », *LégisQuébec*, chapitre A-6.01, texte à jour au 1er avril 2026. Consulté le 9 août 2026. <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/A-6.01>.

tarification des services, un coût approprié au service rendu et de se concentrer davantage sur la négociation et le suivi des ententes entre autres¹²⁶.

À la lumière des entretiens et de l'analyse d'un document de la Direction des ressources externes du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale : *cadre d'application du mode de financement à forfait*¹²⁷, on s'interrogera pour savoir en quoi les représentations des acteurs (organismes externes et acteurs du ministère) révèlent le référentiel de performance ? Pour cela, nous avons sélectionné certaines thématiques issues du cadre d'application qui feront l'objet de notre analyse suivante.

A - Un nouveau référentiel mis en action ?

Le mode de financement à forfait appelle des changements particuliers. Il révèle les représentations, idées et cadres du référentiel de performance publique. Il participe à des changements dans la pratique des acteurs, à de « nouvelles façons de faire » : « *L'enjeu majeur de cette étape est sans contredit les changements à apporter au regard de la perception et la réalisation de la relation contractuelle entre Emploi-Québec et les organismes de développement de l'employabilité alors que le financement à mode forfaitaire implique de nouvelles façons de faire en modifiant les responsabilités respectives, en introduisant des nouvelles bases de négociation et en faisant porter les éléments de contrôle sur d'autres dimensions* »¹²⁸. Par ailleurs, le ton et l'ambition sont donnés : « **Ceci va demander de se défaire de vieux paradigmes et de développer une vision différente** »¹²⁹.

Les acteurs institutionnels procèdent à une justification de cette nouvelle mesure en mettant en lumière les failles passées. En plus, une principale raison semble se distinguer pour justifier les choix qui suivront : le manque d'uniformité dans la gestion des coûts : « *Ces coûts étaient négociés différemment selon les régions et ce manque d'uniformité questionnait la saine gestion* ».

¹²⁶ Emploi-Québec, « Cadre d'application du mode de financement à forfait », Direction des ressources externes, 29 avril 2005, dernière modification : 5 avril 2019, 88 p.
https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/07_Recours_ressources_externes/7_6_Cadre_d_application_du_mode_de_financement_a_forfait/Cadre_d_application_financement_a_forfait_2005.pdf.

¹²⁷ L'ensemble des informations et des données relatives au ministère présentées dans ce chapitre sont essentiellement issues du document suivant : Emploi-Québec, « Cadre d'application du mode de financement à forfait ». Lien complet dans la note précédente.

¹²⁸ Emploi-Québec, « Cadre d'application du mode de financement à forfait », p.7.

¹²⁹ *Ibid.*

des fonds publics, de l'avis du Secrétariat du Conseil du trésor. C'est en réponse à ces préoccupations qu'Emploi-Québec s'est engagée, envers le Secrétariat du Conseil du trésor, à négocier les ententes de service selon un mode de financement à forfait »¹³⁰.

Or, la justification est tout autre pour l'un.e des interrogé.e.s. La volonté des institutions se situerait dans des logiques de standardisation et d'austérité des dépenses publiques selon un.e chargé.e de projet au sein d'un organisme en employabilité : *« Je pense que le ministère a cette volonté - je ne sais pas si c'est avoué, mais une volonté de standardisation et de fonctionnarisation. Donc c'est vraiment tout le monde applique la même logique. Bientôt, ils vont être rendus à contrôler ce qu'on dit aux personnes, aux jeunes quand on l'accompagne. Donc je pense que ça émane peut-être de la diminution du financement, donc dans une volonté de resserrer l'intervention, mais je pense sans nécessairement avoir une vision de qu'est-ce qu'on veut pour nos services publics d'emploi, où l'argent est le mieux investi. »*

On voit une nette divergence entre le discours des acteurs avec des ambitions affichées (uniformisation des coûts) et d'autres, sous-jacentes à leurs propos et le discours des acteurs de l'employabilité qui justifie les choix selon d'autres raisons (austérité, standardisation, etc.). On retrouve également ici une forme de récit par les autorités étatiques pour justifier ce financement à coût forfaitaire ; il s'agirait, si l'on suit la logique explicitée par Radaelli, de suggérer par ces récits une série d'actions plutôt que d'autres, en établissant un lien entre le présent et le futur¹³¹.

B - Un contrôle accru de la performance des organismes

Plus clairement, il y a une volonté affichée des services du ministère de mieux maîtriser les flux financiers des organismes et d'avoir en réalité un contrôle sur leurs activités en passant entre autres par une reddition des comptes tout au long du déroulement des activités des organismes : *« En fin d'année, dans le cadre de la reddition de comptes avec l'organisme et sur la base des suivis réalisés tout au long de l'année, la performance de l'organisme est évaluée en termes de qualité de service et d'atteinte des résultats »¹³².*

¹³⁰ Emploi-Québec, « Cadre d'application du mode de financement à forfait », p. 6.

¹³¹ RADAELLI Claudio M., « Récits (policy narrative) », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e édition précédée d'un nouvel avant-propos, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, pp. 548–554. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2014.01.0548>.

¹³² Emploi-Québec, « Cadre d'application du mode de financement à forfait », p.21.

Or, si l'ambition affichée est de « respecter l'autonomie de gestion » ce qui renoue avec les principes de la Nouvelle gestion publique, tels que la responsabilisation et l'autonomie, la réalité semble reproduire des dynamiques importantes de contrôle des activités des organismes d'employabilité.

Le bien-être des individus est relégué au second plan au profit de la performance comme le souligne un.e directeur.trice d'un CJE d'une grande zone urbaine « *Puis à un moment donné, on doit s'assurer que les milieux de travail sont adéquats en termes de conditions, en termes de solutions, en termes de bien-être. On ne peut pas juste être, par exemple, dans la performance aujourd'hui. On ne peut plus juste être dans la performance.* »

Cela engendre une analyse purement quantitative désuète et décalée de la réalité que vit le milieu de l'intervention dans les politiques d'emploi-jeunesse basée sur les statistiques comme le précise ce dernier participant : « *Leur méthode de lecture sur le quantitatif, c'est déconnecté de la réalité. Puis ça, ça fait en sorte que je suis moins performant, parce que le financement qu'ils me donnent est basé sur des statistiques et des chiffres qui sont passés date, qui ne sont plus actuels. Ce qui fait qu'à un moment donné, ça ne répond pas à la réalité.* »

Il semble que cette dynamique de contrôle de la performance dans les activités des CJE existe indépendamment du territoire d'appartenance du CJE (grande ou moyenne zone urbaine) à la lumière des entretiens. Cette logique de performance semble engendrer des conséquences directes sur le travail des intervenants : l'individu (le jeune) relégué au second plan, une analyse statistique des activités des organismes, la performance comme une finalité de l'accompagnement, etc. En plus de la performance, les organismes sont impactés par les résultats obtenus dans le passé. Ces processus d'évaluation engendrent des effets propres sur les programmes et services proposés.

C – Une dimension évaluative dans le contrôle des activités : interrogations des choix calendaires imposés par le ministère

En plus d'un contrôle de la performance, il y a une forte dimension évaluative où les résultats passés impactent les décisions à venir, accentuant de fait ce contrôle de la performance illustré plus haut : « *Les résultats de cette évaluation conjointe devraient susciter la réflexion à l'effet d'améliorer la réponse aux besoins et de faire évoluer l'offre de service de l'organisme vers*

les besoins émergents, l'entente de l'année à venir pouvant alors être utilisée comme période de transition »¹³³.

Bien plus, la performance est une garantie pour de futurs accords : *« En effet, bien que les montants soient payés totalement même si ces cibles ne sont pas atteintes, la performance de l'année en cours servira à la revue des volumes et de l'offre de services lors du renouvellement pour l'année subséquente »¹³⁴.*

Cependant, ces processus d'évaluation ne correspondent pas à la réalité. Il semblerait qu'il y ait des interrogations liées aux choix calendaires imposés par les institutions lors de la reddition des comptes entre le CJE et Services Québec. Comme le fait remarquer un directeur de CJE d'une grande zone urbaine, les mois en employabilité les plus élevés sont surtout de janvier à juin : *« La ponction au niveau de ces ententes-là se fait toujours au mois de décembre. Décembre, fin décembre. Ce qui veut dire en fait que... Est-ce que le mois de décembre est vraiment caractéristique de l'année et des besoins ? Donc c'est un petit peu plus compliqué. »*

Un.e directeur.trice d'un autre CJE interroge également ce choix calendaire. Pour le renouvellement de la mesure SAE, deux dates sont prises en compte par Services Québec qui comprend une période d'employabilité moins importante : *« Du 1er juillet au 30 juin, ils vont prendre la photo du 1er juillet jusqu'au mois de février. Mais la période estivale, c'est la période qui est la plus relaxe. »*

Ces choix calendaires ne paraissent pas correspondre à la réalité de l'ensemble des activités menées par les CJE. L'une des conséquences est que ces financements pourraient ne pas être en cohérence selon les besoins des organismes. Cela montre une différence de représentations ; si pour les intervenants les périodes fluctuent en fonction des événements (les vacances par exemple), la vision des institutions semble surtout s'aligner sur une vision plus linéaire des activités des organismes en employabilité.

D - D'un financement à volume à un financement à « l'heure »

Avec ce nouveau cadre d'application, la mise en œuvre du financement ne passe plus par un mode de contrôle axé sur les dépenses, mais désormais par un mode de contrôle axé sur les

¹³³ Emploi-Québec, « Cadre d'application du mode de financement à forfait », p.21.

¹³⁴ Emploi-Québec, « Cadre d'application du mode de financement à forfait », p.33.

volumes¹³⁵. Cela implique notamment que Services Québec « *effectue des vérifications régulières et demande des rapports périodiques pour suivre la réalisation des activités en fonction de la planification établie (volumes)* »¹³⁶.

Or, ce financement semble déjà démontrer un certain nombre de désavantages, particulièrement pour ceux et celles vivant dans les territoires éloignés, comme le fait remarquer un.e conseiller.ère en employabilité dans un organisme national. Selon lui/elle, ces territoires sont désavantagés car, du fait de la faible densité de population, il serait impossible d’accompagner « un grand volume de jeunes ». À cela s’ajoutent des coûts fixes par jeune (électricité, téléphonie, loyer, etc.) qui défavorisent les CJE avec des moyens plus modestes.

Si ce mode de financement présente des désavantages, un autre mode semble également prendre place, avec tout autant de désavantages, selon un.e chargé.e de projet au sein d’un organisme en employabilité. Le contrôle ne semble plus concerner des résultats en fonction de l’accompagnement d’un certain volume de jeunes. Mais désormais, les logiques paraissent plus individuelles avec des cibles précises par personne selon un certain nombre d’heures. Et les réalités locales sont peu ou pas suffisamment prises en compte dans ces processus ; il/elle cite : « *Donc, désavantages du modèle de financement forfaitaire qui n'en est plus un, c'est un modèle de financement à l'heure avec des cibles de placement par personne. Donc c'est un modèle qui n'a plus aucune logique et qui est très restrictif pour les organismes. Parce que, comme je vous le disais, ça ne prend pas en compte les différents facteurs d'appréciation. Donc est-ce que j'ai différents points de service ? Est-ce que j'ai une clientèle qui est plus éloignée du marché du travail ? Est-ce que je suis dans une région où les loyers coûtent très cher ? Est-ce que... Peu importe. Donc très gros désavantage de ce modèle-là.* »

Ce changement ne semble pas réellement assumé : « *Interviewer : Et quand vous dites que c'est désormais un modèle à coût qui n'est plus forfaitaire, mais à l'heure, est-ce que c'est un terme qui est assumé par le ministère ou pas ? Il/elle : Je dis juste que non, ce n'est pas assumé, mais c'est déguisé sous la forme d'un financement à forfait qui n'en est plus un.* »

Les témoignages indiquent des changements normatifs implicites dont les formes concrètes évoluent (d’un financement à volume à un financement à l’heure) et conduisent vers davantage de contrôle. Ces transformations touchent plus particulièrement les organismes avec des

¹³⁵ Emploi-Québec, « Cadre d’application du mode de financement à forfait », p.20.

¹³⁶ Emploi-Québec, « Cadre d’application du mode de financement à forfait », p.21.

moyens plus modestes, car l'application du mode de financement à forfait ne permet pas de prendre en compte leurs spécificités locales propres aux territoires dans lesquels ces organismes évoluent, avec des désavantages clairs (locaux très éloignés, temps de trajet vers un service par conséquent plus important, volume de jeunes moindre, etc.). Ils sont par conséquent les premiers touchés par les effets de ces désavantages. D'autant plus que les tendances que nous avons observées sont en réalité interreliées et évoluent dans le temps, engendrant une « lourdeur administrative », comme l'indique un.e intervenant.e d'une grande zone urbaine : *« Dans les évolutions aussi, ce que je vois, c'est qu'il y a eu quand même, je dirais, un alourdissement pour nous au niveau administratif dans l'accompagnement, en fait, plus avec nos conseillers aux ressources externes de Service Québec. On a vraiment noté un alourdissement. C'est-à-dire un petit peu plus de surveillance de leur part, toujours dans un contexte très administratif. C'est à dire qu'on ne parle pas nécessairement du bien-être du jeune dans ça. On parle toujours d'est-ce que le jeune correspond aux fameux critères recherchés par Service Québec. Et donc, combien d'heures, est-ce qu'on a dépassé les nombres d'heures, etc. Puis des suivis financiers qui sont assez récurrents. Ce qui veut dire quand même que c'est assez lourd. »*

Ces évolutions vers davantage de coercition, notamment dans ces modes de financement auxquels sont soumis les organismes d'employabilités révèlent d'ailleurs des cadres normatifs et cognitifs en lien avec le référentiel d'action publique étudié.

E - Des cadres normatifs et cognitifs issus du cadre d'application du financement à forfait : valeur(s), norme(s) et algorithme(s)

Au regard des éléments exposés, un certain nombre de points peuvent être soulevés. Premièrement, il semble que les politiques publiques se situent bien dans un cycle État-entreprise dominé par un référentiel de la performance ou de l'efficacité publique. Le cadre d'application affirme que *« le financement à mode forfaitaire implique de nouvelles façons de faire en modifiant les responsabilités respectives, en introduisant des nouvelles bases de négociation et en faisant porter les éléments de contrôle sur d'autres dimensions »*¹³⁷. Le cadre s'insère ainsi dans des formes renouvelées d'application en lien en réalité avec un référentiel

¹³⁷ Emploi-Québec, « Cadre d'application du mode de financement à forfait », p.7.

d'efficacité globale que mettent en lumière les différents niveaux de perception qui l'articulent (valeurs, normes, algorithmes).

Concernant les valeurs mobilisées qui définissent le cadre global, la lexicologie est propre au monde managérial ; le vocabulaire est explicite en parlant de « *performance* », « *atteinte de résultats* », « *gestion par les résultats* », etc. Les normes ou les principes d'actions définis mettent quant à eux l'accent sur les résultats obtenus censés mieux contrôler l'action des organismes. Cela signifie que les résultats de l'année passée participent à définir très concrètement les objectifs de l'année à venir : « *la performance de l'année a un impact direct sur la demande d'offre de service de l'année à venir* »¹³⁸. Enfin, les algorithmes mobilisés ou bien les relations causales qui expliquent et expriment une action ont également une dimension très managériale, dans une logique de contrôle : « *Ainsi, lors du renouvellement de l'entente, si les cibles n'ont pas été atteintes, il devrait y avoir une évaluation de la situation et une négociation en fonction des constats qui auront été faits. Il faudrait : [...]* »¹³⁹.

Le discours des acteurs, qui sont en première ligne de ces changements, nous permet de comprendre les effets réels de ces changements. Le/la chargé.e de projet au sein d'un organisme en employabilité parle ainsi de « standardisation » : « *On tend vraiment avoir une approche très standardisée qui ne tient pas compte de la réalité ni des organismes, ni des clientèles* » ; d'une lourdeur « administrative » : « *la lourdeur administrative, la reddition de comptes à outrance* » ; de « performance » : « *On ne peut pas juste être, par exemple, dans la performance aujourd'hui. On ne peut plus juste être dans la performance.* »

Le cadre d'application du financement à forfait témoigne d'une transformation du mode de fonctionnement des organismes d'employabilité inspirée dans un mode de gestion issu du secteur privé. Ce cadre d'application puise finalement dans les représentations globales du rôle que sont censés jouer les organismes en employabilité et les acteurs dans la société : l'efficacité doit désormais primer. Les valeurs, normes ou algorithmes tendent à révéler qu'il s'agit d'un référentiel d'action qui domine dans les discours institutionnels.

Ce qui nous intéressera par la suite est la configuration des services proposés par ces mêmes organismes. L'organisation de ces services ou programmes, les cibles visées (qui ? pourquoi ?) ou encore leurs impacts dans le travail des intervenants sont autant de révélateurs de cadres

¹³⁸ Emploi-Québec, « Cadre d'application du mode de financement à forfait », p.21.

¹³⁹ Emploi-Québec, « Cadre d'application du mode de financement à forfait », p.33.

cognitifs et normatifs existants. Pour cela, nous procéderons à l'étude d'une des mesures phares du service public d'emploi menées notamment par les Carrefours jeunesse-emploi ; il s'agit de la mesure SAE.

III- Étude de cas d'une offre de services : les effets contraignants de la mesure SAE

Il s'agit de la mesure la plus courante et partagée parmi les organismes d'emploi-jeunesse, et particulièrement aux CJE. Selon un.e interrogé.e appartenant à un organisme national : « *Et puis la mesure en fait la plus commune, c'est les services d'aide à l'emploi* ». Le choix s'est donc porté sur son étude. Nos analyses montrent que la mesure a une dimension normative ; elle prescrit des comportements pour les acteurs dans un cadre administratif et managérial. Elle révèle une dimension cognitive et normative qui lui est propre. En effet selon Mylène Barbe et Mélanie Bourque, la standardisation de la pratique par de nouvelles normes de gestion et de la protection sociale imposent des normes prescriptives aux professionnels¹⁴⁰. De même, pour Kheira Belhadj-Ziane et *al.*, ces normes relèvent du domaine du patent, de l'interprétation et de la perception des acteurs pensants¹⁴¹. Selon eux, au sein des représentations, peuvent en effet coexister différents systèmes ou modèles normatifs¹⁴².

Ainsi, après avoir présenté la mesure (A), nous nous intéresserons à sa dimension prescriptive, voire coercitive, sur le travail des acteurs (B). Ces analyses nous engageront à une discussion sur la marge de manœuvre de ces acteurs (C).

¹⁴⁰ BARBE Mylène et BOURQUE Mélanie, « Les travailleuses sociales et les obstacles à la contestation de la norme managériale », *Sciences & Actions Sociales*, n° 11, 2019, pp. 29–41. <https://doi.org/10.3917/sas.011.0029>.

¹⁴¹ BELHADJ-ZIANE Kheira, BALDELLI Brigitte, BOURQUE Mélanie et CHAMBERLAND Manon, « La norme dans tous ses états : enjeux et défis pour le travail social », *Sciences & Actions Sociales*, n° 11, 2019, pp. 1–7. <https://doi.org/10.3917/sas.011.0001>.

¹⁴² *Ibid.*

A - Présentation de la mesure SAE

La mesure SAE (Services d'aide à l'emploi) est l'une des mesures des services publics d'emploi sous la responsabilité du Secteur de l'Emploi du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) de la province du Québec. La mesure SAE vise à répondre adéquatement aux personnes éloignées du marché du travail ou sans emploi, confrontées à la difficulté d'intégrer ce marché ou de s'y maintenir¹⁴³. La mesure est mise en œuvre et déclinée au sein de ressources externes, des organismes œuvrant à l'employabilité des individus, tels que les CJE, des organismes communautaires accompagnant les jeunes adultes de 15 à 35 ans vers l'emploi dans toutes les régions du Québec.

La mesure se décline en sept groupes de services divisés en deux types de services¹⁴⁴. Tout d'abord, les services unitaires : il s'agit d'accompagnements ciblés et ponctuels pour répondre à des besoins spécifiques. Ces services sont composés de trois groupes de services : A : la session d'information (informer sur différents thèmes comme sur le marché du travail, les démarches d'employabilité, etc.), B : orientation (orientation scolaire et professionnelle, validation du choix professionnel, etc.), C : méthode de recherche d'emploi (services liés essentiellement à la recherche d'emploi).

Puis, le deuxième type de services : ici, contrairement aux services unitaires, la personne se caractérise par une faible autonomie personnelle. Les services en approche globale visent donc un accompagnement complet pour la recherche d'emploi, l'intégration et le maintien sur le marché du travail. Ces groupes de services sont les suivants : D : service spécialisé (services pour une intervention adaptée et personnalisée), ME : maintien en emploi (accompagnement adapté pour une clientèle déjà en emploi). PH1 - Services spécialisés - Personnes handicapées (pour les personnes en situation de handicap), PH2 - Soutien structuré en emploi - personnes handicapées (pour les personnes en situation de handicap également). Ces groupes ont une dimension davantage englobante, en prenant en compte l'ensemble des aspects.

¹⁴³ Secteur de l'emploi, « Guide des mesures et des services d'emploi : 5.1 Services d'aide à l'emploi », Direction des ressources externes, du placement et des mandats spéciaux, 29 mai 2023, 26 p.
https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/05_Mesures_progr_Emploi_Quebec/05_1_Services_aide_emploi/Guide_SAE.pdf.

¹⁴⁴ La présentation des différents services s'appuie sur des documents (grilles tarifaires) transmis par une personne intervenant au sein des CJE, figurant en annexe 4.

Cette partie s'intéressera plus spécifiquement à l'application du financement à coût forfaitaire dans les activités menées par les organismes d'employabilité dans l'organisation de la mesure SAE. Effectivement, pour l'application de la mesure SAE, l'organisation externe est financée selon un mode de financement à forfait : pour chaque groupe de services, un coût forfaitaire par client est établi. Il s'agit d'établir un coût global en fonction de la contribution financière allouée pour chaque participant et en fonction du nombre de participants à ces différents services. Selon certaines situations particulières (la création d'un nouveau service, par exemple), la contribution financière peut être donnée selon le mode de financement à coût maximal (coûts réels)¹⁴⁵.

B - Une dimension prescriptive de la mesure

Les différents témoignages ont mis en perspective une dimension prescriptive de la mesure au sein d'un cadre managérial et administratif. Les acteurs se voient en effet contraints de correspondre aux seules exigences administratives, comme l'indique le/la directeur.trice d'un CJE d'une grande zone urbaine : « *Je vais le caricaturer comme ça. Avant, on rencontrait les jeunes, on leur disait : Bonjour, qu'est-ce que je peux faire pour toi ? Puis là, bien : Bonjour, qu'est-ce que je peux faire pour toi ? Mais il faut que je vérifie si tu vas rentrer dans une des cases de mon programme SAE.* » Le ton a radicalement changé dans les liens entre les intervenants et les jeunes. Finalement, l'ambition des services repose davantage sur l'atteinte de résultats que sur le fait que l'utilisateur ait reçu des services adaptés.

Selon lui/elle, les critères qui permettent aux jeunes de bénéficier des services de la mesure reposent sur un règlement strict qui alourdit par ailleurs la charge administrative : « [...] *mais il y a des critères pour que tu puisses avoir accès à ça, d'être sur l'aide sociale, d'être sans emploi. Si tu es sur le chômage, tu ne veux pas venir. Il y a plein de critères qui font en sorte qu'on est pris à gérer tout ça.* »

Un.e conseiller.ère en employabilité abonde également en ce sens. La part du travail administratif est en effet prépondérante au détriment de l'accueil « humain » et, encore une fois, il y a également cette prescription à entrer dans des « cases » : « *Déjà, c'est une logique qui est*

¹⁴⁵ Secteur de l'emploi, « Guide des mesures et des services d'emploi : 5.1 Services d'aide à l'emploi », Direction des ressources externes, du placement et des mandats spéciaux, 29 mai 2023, 26 p. https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/05_Mesures_progr_Emploi_Quebec/05_1_Services_aide_emploi/Guide_SAE.pdf.

très cadrée, les services d'aide à l'emploi, les SAE. Donc il faut rentrer dans des cases. Il y a beaucoup justement de lourdeur administrative, de reddition de comptes, de contrôle de l'admissibilité des jeunes, du contrôle du temps d'intervention. Donc c'est un programme qui est extrêmement lourd administrativement. »

Ces tâches administratives s'inscrivent dans des logiques comptables qui visent à rendre compte à l'État et qui tendent à transformer le travail de ces intervenants, voire des directeurs des CJE, dont le rôle est davantage l'accueil que la gestion administrative, selon un directeur de CJE : *« Mais concrètement sur le terrain, moi je ne suis pas là pour faire de l'administration, je suis là pour accueillir les jeunes. On comprend la logique de faut faire une reddition de comptes, l'État me donne de l'argent, puis il faut que je dise : Bien oui, l'argent que tu m'as donné a servi à accompagner des jeunes. »*

le/la directeur.trice d'un CJE situe les changements avec l'arrivée des libéraux au pouvoir. Ces alternances politiques semblent avoir un impact considérable sur leur travail notamment en ce qui concerne la mesure SAE : *« Ok, en fait c'est ça en 2015, on a perdu... En fait, notre financement à la mission a été transféré dans les SAE à 100 %. Fait que là, on a perdu toute la souplesse et compagnie. Puis ça, quand c'est arrivé, c'est le gouvernement libéral qui a mis ça en place. Puis on n'a pas eu le choix. Ça a été imposé. Ça a été imposé. Pas le choix. Puis si vous ne le prenez pas, vous ne l'aurez pas. Fait que tout le monde l'a pris. »*

Au-delà de la question politique des changements, ces témoignages indiquent un travail ambivalent de la part de ces acteurs de l'emploi et de la jeunesse : à la fois marqué par une volonté de répondre aux aspirations et aux besoins des jeunes et par celle de correspondre aux exigences institutionnelles. Les institutions imposent en effet des contraintes à ces acteurs qui agissent comme de véritables prescriptions à l'égard de leur comportement (l'accompagnement « humain » moins prépondérant, davantage de travail administratif, devoir rentrer dans des cases, etc.). Cette dynamique permet par ailleurs de nous interroger sur les marges de manœuvre de ces acteurs en employabilité et en jeunesse : qu'en est-il ?

C – Entre contrainte et souplesse : quelle marge de manœuvre des organismes en employabilité ?

La mise en œuvre de la mesure SAE permet d'éclairer le rapport ou les liens entre des structures institutionnelles contraignantes et la marge de manœuvre des acteurs. Les différents discours des acteurs témoignent d'une véritable contrainte exercée par un référentiel d'efficience, mettant en perspective les matrices cognitives, parfois apparentes, d'autres fois sous-jacentes aux discours institutionnels (managérialisation, contrôle des résultats, de la performance, reddition importante de comptes, gestion des résultats, etc.). Le problème, selon Muller, est celui de l'autonomie des acteurs d'une politique dans le cadre de cette relation de détermination du sectoriel par le global¹⁴⁶. Or, cette autonomie dans le cas de la mesure SAE - et de façon des programmes et services publics d'emploi - semble assez limitée, avec d'importantes prescriptions que le cadre de financement à forfait vient renforcer. On note une tentative de changement assez limitée, marquée par des moments de souplesse dans leur travail, selon un.e directeur.trice de CJE : « [...] on a refait nos représentations pour dire que ça ne tient pas la route. [...] Et puis, il y a une souplesse qui est revenue [...] ». »

Cependant, selon Muller, les transformations du monde global qui débouchent sur l'enchaînement des cycles d'action publique constituent une contrainte sur laquelle les acteurs ne peuvent pas agir¹⁴⁷. Il nous semble ainsi que l'action des intervenant.es en employabilité est non seulement prescrite dans un cadre managérial propre à ce cycle État-Entreprise, mais que leur marge de manœuvre doit également s'inscrire dans ce cadre précis. Autrement dit, leur souplesse n'existe que tant qu'ils sont en cohérence avec ce cadre global. En effet, pour Muller, le changement est possible tant qu'il existe des « médiateurs » du changement agissant au niveau global et sectoriel, capables d'agir en étant en phase avec le monde actuel tout en agissant sur le réel, déterminant ainsi leur marge de manœuvre.

¹⁴⁶ MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, pp. 155–187. <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0155>.

¹⁴⁷ MULLER Pierre, « Référentiel », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5e édition entièrement revue et corrigée, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 533–540. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0533>.

Sans prétendre apporter une réponse précise sur leur marge de manœuvre, il nous semble d'abord qu'elle s'inscrit très clairement dans un cadre global, désigné comme référentiel d'efficience publique, ayant des effets coercitifs concrets sur leur action. La suite de l'analyse nous montrera que cette marge de manœuvre varie en réalité grandement selon les acteurs et en fonction d'un territoire donné.

Conclusion du chapitre 1

En caractérisant le référentiel actuel de performance publique, publique qui caractérise l'action publique québécoise, nous nous sommes intéressés dans ce chapitre à son émergence à la suite du référentiel keynésien. Nous avons pu saisir les dynamiques globales et les transformations sociales et politiques qui ont abouti à ce référentiel. Pour étudier sa mise en œuvre, nous avons procédé à une analyse documentaire et des discours des acteurs, d'une part pour en saisir les représentations et, d'autre part, pour appréhender en quoi ces représentations témoignent des matrices cognitives dominantes et contraignantes qui pèsent sur l'action de ces acteurs.

Désormais, l'objet de notre étude et du prochain chapitre sera de cerner comment les définitions données de la jeunesse révèlent des représentations cognitives des politiques de jeunesse et d'emploi.

Chapitre 2 - Des définitions et représentations de la jeunesse issues d'un contexte de performance des institutions

Dans ce second chapitre, nous nous intéressons plus spécifiquement aux définitions et caractéristiques accordées à la jeunesse à travers le référentiel d'efficience. Pour cela, nous étudierons les représentations qui émergent des définitions de la jeunesse en analysant les discours étatiques et institutionnels, puis les discours des acteurs du secteur de la jeunesse et de l'emploi (I). Nous terminerons en situant les caractéristiques propres à la jeunesse dans une ambition étatique de la conduite des comportements qui se concrétise, entre autres, par des politiques d'activation au Québec (II).

I - Définir la jeunesse : une clientèle, une ressource économique, un public à insérer rapidement dans le marché du travail

Dans le contexte d'une société libérale comme celle du Québec, les attentes normatives sont orientées vers l'émancipation individuelle et l'entrée rapide dans la vie autonome¹⁴⁸. La jeunesse n'est pas exempte des processus de managérialisation en cours (performance, résultats, contrôle, etc.). Pour en saisir les effets, nous nous intéresserons aux définitions de la jeunesse révélant les représentations institutionnelles de la jeunesse et les cadres cognitifs dans lesquels s'inscrivent ces représentations. Ces définitions engagent ainsi des valeurs, normes, algorithmes et images en lien avec le référentiel de performance publique et permettent de saisir les cadres cognitifs et normatifs en jeu.

De ce fait, à la lecture des sources étatiques ainsi qu'à l'analyse des entretiens, trois caractéristiques semblent se dessiner pour définir la jeunesse : la jeunesse apparaît comme une

¹⁴⁸ BINET Jonathan, LAMBERT Sara et MOLGAT Marc, « Les relations sociales des jeunes face aux discours d'activation des politiques de la jeunesse : analyse croisée des parcours atypiques de jeunes adultes vulnérables sur trois terrains de recherche au Québec », *Sociétés et jeunesses en difficulté*, n° 30, printemps 2024. <http://journals.openedition.org/sejed/12448>.

clientèle des programmes et services d'emploi (I), elle est également une ressource économique (II) et une ressource à « activer » et à responsabiliser rapidement dans le marché du travail (III).

A - Une jeunesse caractérisée en tant que clientèle des services publics d'emploi (SPE)

Une des particularités des services publics d'emploi québécois est l'usage du terme « clients » pour désigner les bénéficiaires de ces services et programmes. Dans chacun des documents, on note un usage important et récurrent de la notion de client. On peut souligner ces différents usages selon les services, mesures des SPE ou sources institutionnelles, qui mettront en perspective un aspect particulier du terme. On note cependant des tendances globales quant à la caractérisation de la jeunesse.

La clientèle peut tout d'abord désigner simplement les bénéficiaires du programme ou d'un service spécifique comme pour la mesure SAE : « *Groupe ME – Maintien en emploi seulement Les services de ce groupe s'adressent à une clientèle qui est déjà en emploi, qui n'a pas bénéficié d'un SAE ou d'un Projet de préparation à l'emploi (PPE) préalablement ou qui a bénéficié de l'une ou l'autre de ces mesures dans un autre organisme qui n'offre pas d'activités de maintien en emploi* »¹⁴⁹.

Dans le « *protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité* » les participants sont désignés comme « clients », mais avec une attention portée sur leurs besoins. En effet, les discours semblent vouloir répondre aux besoins « globaux » des jeunes et à leurs problématiques. « *La majeure partie des organisations communautaires œuvrant en employabilité interviennent depuis de nombreuses années auprès de clientèles particulières. Elles axent leurs interventions sur les besoins de la personne, et ce, au-delà de l'emploi. La diversité de la formation de leurs intervenantes et intervenants assure la présence des compétences nécessaires à une approche*

¹⁴⁹ Emploi-Québec, « Cadre d'application du mode de financement à forfait », Direction des ressources externes, 29 avril 2005, dernière modification : 5 avril 2019, 88 p, p.12.
https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/07_Recours_ressources_externes/7_6_Cadre_d_application_du_mode_de_financement_a_forfait/Cadre_d_application_financement_a_forfait_2005.pdf.

globale pour répondre aux diverses problématiques des personnes qu'elles servent »¹⁵⁰. La notion de clientèle paraît donc dépasser sa simple caractérisation en tant qu'usager des SPE. Cependant, nous le verrons, il existe de vrais écarts entre ce qui est dit - les discours - et ce qui est fait - c'est-à-dire la réalité de l'accompagnement de la clientèle.

Par ailleurs, en plus de se soucier de leurs besoins, l'approche clientèle est marquée par sa flexibilité : « Pour réaliser ses objectifs spécifiquement liés aux personnes, Emploi-Québec a développé un modèle d'intervention axé sur une approche client et une offre de services intégrés comprenant une gamme de mesures et services suffisamment complète et flexible pour couvrir l'ensemble des besoins »¹⁵¹.

Si cette réalité de la clientèle semble plus souple dans le protocole de reconnaissance, le cadre d'application du mode de financement à forfait établit, quant à lui, un lien direct entre une clientèle et les exigences du marché du travail : « Le mode de financement à forfait développé par Emploi-Québec s'est défini tout au long d'une démarche qui a mis en évidence différentes prémisses, entre autres, au regard de la variété des besoins en lien avec le marché du travail et les clientèles et de la variété des interventions et des pratiques pour répondre à ces besoins »¹⁵².

L'ensemble de ces éléments permet de voir une utilisation diverse de la notion. Cependant, les documents ne nous disent pas tout. En effet, les entretiens tendent à démontrer que le terme renvoie à des injonctions normatives auxquelles les acteurs et les jeunes doivent répondre et met en lumière une différenciation dans les perceptions issues de l'usage du terme.

En effet, il y a une différence d'appellation entre les institutions étatiques et les acteurs de l'employabilité des jeunes bénéficiant des programmes et services de jeunesse. Si l'un préfère parler de « clients », l'autre privilégie plutôt le terme « participant ». Les termes ont un impact sur les liens entre les participant.es et les intervenant.es. Pour ce/cette directeur.trice d'un CJE,

¹⁵⁰ Emploi-Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », Gouvernement du Québec, 2006, 45 p, p.6.
https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/07_Recours_ressources_externes/7_4_Protocole_de_reconnaissance_et_de_partenariat/Protocole.pdf.

¹⁵¹ Emploi-Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », p.8.

¹⁵² Emploi-Québec, « Cadre d'application du mode de financement à forfait », Direction des ressources externes, 29 avril 2005, dernière modification : 5 avril 2019, 88 p, p.8.
https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/07_Recours_ressources_externes/7_6_Cadre_d_application_du_mode_de_financement_a_forfait/Cadre_d_application_financement_a_forfait_2005.pdf.

l'usage de « participant » vise à créer du lien : *« Oui, je te dirais que nous, ici, on a plus tendance à parler du participant que du client. Ouais, que du client ou de l'usager, parce qu'on est beaucoup dans une optique de créer des liens, rendre ça convivial, de l'accueil inconditionnel de la personne. Ça fait plus de 20 ans que je suis ici et on n'a jamais mis quelqu'un dehors. Je veux dire... »*

« Interviewer 2 : Trouver des solutions ». « Directeur.trice de CJE : On trouve une solution. Puis l'appeler client, ça devient impersonnel. Usager, c'est encore plus impersonnel. Participant, c'est un peu plus positif. Mais le mieux c'est de dire : « Bon bien salut [Prénom], bienvenue au Carrefour, puis ça s'arrête là ». Cette conception de la jeunesse autour de la notion de « client » peut engendrer des relations plus impersonnelles entre les acteurs de l'emploi-jeunesse. Cette notion, loin d'être neutre, suppose des comportements prescrits, tant pour les jeunes que pour les acteurs en employabilité, et est marquée par leur impersonnalité.

En réalité, l'usage du mot « client » dépeint une conception unitaire voire limitée de la jeunesse dans laquelle le jeune doit s'inscrire dans ces cadres prescrits et normatifs. Cette vision et définition de la jeunesse ne tiendraient pas compte de toute la diversité des jeunes, selon un chargé.e de projet au sein d'un organisme en employabilité : *« Je pense que notre définition de la jeunesse ne tient pas en compte de la diversité des parcours, j'ai l'impression. Donc nos politiques publiques sont centrées autour d'un personnage jeune et on dirait que tous les jeunes devraient rentrer dans ce petit moule pour dire : « voici notre conception de la jeunesse, voici ce à quoi devrait ressembler un jeune, puis voici les services qu'on offre à ce jeune. » Mais on ne tient pas compte, même si on a beaucoup de recherches qui démontrent la multiplicité des parcours des jeunes, je pense qu'on a encore une conception très unitaire de la jeunesse au Québec, puis qu'on n'adapte pas nécessairement les politiques ».*

Cette conception de la jeunesse impacte non seulement les jeunes durant leurs parcours en employabilité, du fait des cadres prescrits dans lesquels ils sont censés s'insérer, mais également les intervenant.e.s en organisme, qui doivent répondre aux exigences administratives auxquelles les jeunes doivent correspondre. En effet, les entretiens tendent à démontrer que le terme renvoie à des injonctions normatives auxquelles les acteurs et les jeunes doivent répondre et mettent en lumière une différenciation dans les perceptions issues de l'usage du terme. L'usage du mot « client » montre alors des représentations particulières de la jeunesse ; il s'agit avant tout des « consommateurs » ou « usagers » des services et programmes plutôt que de «

participant.e.s » au sens large, au détriment donc des relations sociales initialement marquées par la proximité avec les acteurs à l’employabilité.

B - Une jeunesse définie comme une ressource économique

La jeunesse s’inscrit dans une dynamique générale visant à la rendre employable et à permettre l’accompagnement en emploi pour répondre aux exigences du marché du travail, notamment dans le cadre du « maintien à l’emploi » c’est-à-dire *l’ensemble des mesures qui, en agissant sur les individus et les employeurs permettent à un travailleur d’intégrer et de demeurer à l’emploi d’une entreprise ou d’une organisation et d’y progresser*¹⁵³.

Dans le document suivant : « *Accompagnement en emploi dans une perspective de maintien offert par les organismes spécialisés en employabilité* », le contexte socio-économique, notamment marqué par la rareté de la main-d’œuvre, explique les choix en termes d’insertion dans le cas du maintien à l’emploi.

L’emphase est également mise sur les exigences des employeurs. Bien plus, il est demandé de se « vendre » auprès de l’employeur : « *Comme moyen d’intervention, il est également possible que l’OSE (organisme spécialisé en employabilité) recommande à Services Québec l’émission d’une lettre d’admissibilité à la subvention salariale pour un participant. L’individu qui bénéficie de cette lettre doit être en mesure de se « vendre » et de se distinguer auprès d’employeurs potentiels* »¹⁵⁴.

Cette exigence de se conformer aux exigences professionnelles est notamment perceptible dans le mode tripartite de l’accompagnement à l’emploi qui consiste en des actions concertées entre l’individu, le représentant désigné de l’employeur et l’intervenant en employabilité. Ce mode nécessite certaines exigences entre les parties dont le « *Développement d’une relation de confiance entre les différents acteurs impliqués* » ou la sensibilisation de l’employeur « *Aux besoins du nouvel employé ainsi que sur la façon de bien l’accueillir et l’intégrer au sein de*

¹⁵³ Ministère de l’Emploi et de la Solidarité sociale, « *Accompagnement en emploi dans une perspective de maintien offert par les organismes spécialisés en employabilité : guide opérationnel* », Direction des ressources externes, du placement et des mandats spéciaux, 2 décembre 2024, 30 pages, p.4.
https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/05_5_Guide_Operational_ME.pdf.

¹⁵⁴ Ministère de l’Emploi et de la Solidarité sociale, « *Accompagnement en emploi dans une perspective de maintien offert par les organismes spécialisés en employabilité : guide opérationnel* », p.5.

l'entreprise » ou la capacité de l'employeur à « Libérer l'individu sur son temps de travail afin que celui-ci puisse rencontrer l'intervenant en employabilité »¹⁵⁵.

La réussite de ce mode d'accompagnement repose en réalité sur la disponibilité de l'employeur (sa capacité à se libérer du temps), sur ses attentes également, sur la réalité du marché du travail et sur les objectifs définis à atteindre. De même, il nous semble que l'insistance est davantage mise sur l'intégration à une entreprise déterminée dans ce mode d'accompagnement plutôt que sur l'insertion à l'emploi de façon générale. Les entretiens permettent d'obtenir une vision plus précise des cadres cognitifs et normatifs issus des définitions de la jeunesse.

En effet, des questionnements persistent dans cette définition de la jeunesse comme une ressource économique. Il apparaît qu'il y a une lecture statistique de la jeunesse par les institutions, qui ne correspond pas forcément à la réalité des jeunes selon un.e directeur.trice de CJE ; cette lecture statistique viserait à répondre à des exigences d'ordre économique. Selon ce/cette directeur.trice, l'un des effets de cette vision de la jeunesse est l'exclusion d'une dimension « humaine » des participants : *« Puis c'est ça la beauté des Carrefours, c'est l'approche globale. Dans les services d'aide à l'emploi, ce n'est pas de même que ça marche. La photo qu'ils nous donnent n'est pas réelle. Les statistiques, l'être humain, il n'est pas là. Il n'est pas là. C'est ce que je vous partageais tantôt, cette lecture-là n'existe pas. Il y a 3 000 jeunes dans [nom du CJE], il y en a 1 000 qui sont sur l'aide sociale. Sur les 1 000, il y en a 30% qui n'ont pas de scolarité. Ouais, mais pourquoi il n'y a pas de scolarité ? Pourquoi il ne travaille pas ? Ses parents viennent d'où ? Tout ça, se tient, c'est en ligne. Ce 'n'est pas là dans le discours. »*

Un autre effet de cette lecture économique du jeune serait l'inadéquation entre l'expérience ou la formation du jeune dans une perspective d'emploi et le temps accordé par ces entreprises pour le former. Selon ce/cette directeur.trice, les employeurs n'ont tout simplement pas forcément le temps à la formation d'un individu. Et ceci aurait des conséquences concrètes sur le travail des agent.es dans l'optimisation de leurs services des CJE : *« Je vais le dire comme ça, l'employeur n'a pas de temps ou a peu de temps à te former. Puis ça, c'est encore un effet collatéral de l'optimisation de nos services, les réductions... Toute cette mécanique-là qui fait en sorte que là, si je veux embaucher quelqu'un, je veux embaucher quelqu'un qui va être*

¹⁵⁵ Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, « Accompagnement en emploi dans une perspective de maintien offert par les organismes spécialisés en employabilité : guide opérationnel », p.8-9.

capable de faire le job. Je n'aurai pas besoin de passer du temps à le former, en tout cas le moins possible à le former ».

Enfin, il nous semble que c'est une lecture essentiellement statistique et économique qui domine avec pour finalité l'insertion des individus dans le marché du travail. Quelques effets ont pu être recensés : l'insertion en emploi des jeunes plus qu'une perspective en employabilité, leur insertion plus qu'une prise en compte de la capacité des entreprises à pouvoir les accueillir et les former, des conséquences dans l'optimisation des services offerts aux jeunes par les CJE, etc. Une dynamique existe en parallèle qui participe à définir la place occupée par les jeunes à travers une injonction à intégrer le marché du travail « rapidement ».

C - Une jeunesse à insérer rapidement dans le marché du travail

Il y a une injonction à être employable et à s'insérer professionnellement rapidement. Il apparaît en effet que les différents volets proposés par la majorité des groupes de services de la mesure SAE sont marqués par leur ponctualité. En effet, certains volets sont concernés par le facteur de complexité « *Rapidité à offrir le service* », il s'agit¹⁵⁶ :

Groupe 1 soutien de base volet 1 : Services liés à la recherche d'emploi. **Durée de la participation** : Quelques heures pouvant être réparties sur quelques jours ; Volet 2 Sessions d'information : **Durée de la participation** : Chaque session est d'une durée de 3 heures.

Groupe 2 Services à la carte Volet 1 : Aide conseil à la recherche d'emploi **Durée de la participation** : Peut s'étendre sur quelques jours ; Volet 2 Aide conseil selon des besoins ciblés **Durée de la participation** : Peut s'étendre sur quelques jours.

Groupe 3 Évaluation spécialisée – Orientation : **Durée de la participation** : Participation qui peut s'étendre sur quelques jours.

¹⁵⁶ Les informations ont été reprises dans les annexes du « Cadre d'application du mode de financement à forfait », dans les fiches de groupe de services. Lien vers le document : https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/07_Recours_ressources_externes/7_6_Cadre_d_application_du_mode_de_financement_a_forfait/Cadre_d_application_financement_a_forfait_2005.pdf.

*Groupe 4 Soutien structuré Volet 1 : Stratégie de recherche d'emploi : **Durée de la participation** : Quelques jours ; Volet 2 Mise en mouvement **Durée de la participation** : De quelques heures à quelques semaines ;*

À travers cette volonté d'insertion rapide, on voit également une intention de les responsabiliser et de les insérer dans le marché du travail, sans véritablement prendre en compte les conditions de l'emploi ou du travail, ni celles d'une stabilisation et intégration durables et significatives pour les bénéficiaires et les employeurs.

En effet, les services publics d'emploi (SPE) proposant aux individus un maintien en emploi affichent l'autonomie comme une des finalités de l'accompagnement au détriment de compétences non acquises : *« Le plan d'accompagnement prend fin lorsque les objectifs fixés sont atteints parmi lesquels lorsque l'individu a acquis un niveau d'autonomie et des outils qui lui permettent de faire face aux différents obstacles qui se présentent à lui. Conséquemment, il est en mesure de maintenir son emploi. Il n'est pas nécessaire que l'individu ait développé toutes les compétences de base ou essentielles relatives aux exigences de son poste, puisqu'il poursuivra l'acquisition de celles-ci au quotidien dans l'exécution de ses tâches. »*¹⁵⁷

La responsabilisation est perçue comme une solution pour permettre l'insertion des individus. En ce qui concerne la stratégie d'insertion sociale et professionnelle qui vise à l'employabilité de la personne, il est dit que *« la démarche fait appel à un apprentissage social visant l'autonomie de la personne, notamment en matière de recherche d'emploi. L'autonomie recherchée implique donc le recours à un répertoire de comportements élaboré en fonction de l'utilisation des relations sociales en tant que ressources, de l'exercice effectif de la coopération, de la pratique active de la sociabilité et de la réciprocité en harmonie avec l'environnement. Elle vise en fait la mise en réseau graduée de la personne en situation de recherche d'emploi »*¹⁵⁸. L'autonomie semble s'insérer dans une dimension très normative de la recherche d'emploi à travers le recours à un « répertoire de comportements ».

¹⁵⁷ Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, « Accompagnement en emploi dans une perspective de maintien offert par les organismes spécialisés en employabilité : guide opérationnel », Direction des ressources externes, du placement et des mandats spéciaux, 2 décembre 2024, 30 pages, p.7.
https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/05_5_Guide_Operational_ME.pdf.

¹⁵⁸ Emploi-Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », Gouvernement du Québec, 2006, 45 p, voir annexe I du document.
https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/07_Recours_ressources_externes/7_4_Protocole_de_reconnaissance_et_de_partenariat/Protocole.pdf.

Il paraît ainsi que ces perspectives s'insèrent dans des représentations précises du SPE qui visent à des réponses immédiates, définies ayant pour finalité l'insertion économique des jeunes, comme le souligne un.e conseiller.ère en employabilité dans un organisme national : « *Puis quand on parle aussi de la conception des services publics d'emploi, je me ramène aussi à l'admissibilité des clientèles. Il y a eu vraiment un resserrement. C'est à dire qu'on ne peut plus accompagner des jeunes qui ont un emploi, même si c'est un emploi 3 h semaine au dépanneur. Dès qu'il y a un emploi, on n'a pas le droit de l'accompagner. Les jeunes aux études, c'est la même chose, alors qu'avant ce n'était pas le cas. Il y a vraiment eu un resserrement de la vision des services publics d'emploi que ça doit viser le retour en emploi rapide au détriment de tout le reste* ».

Il/Elle souligne l'impact de ces choix d'insertion : une exigence de l'immédiateté de la réponse, une prise en compte moindre de la prévention, une vision sur le long terme qui n'est plus. De même, la finalité selon lui/elle est de « *placer des gens sur le marché du travail* ». L'objectif des institutions paraît donc de rendre les jeunes responsables et autonomes, parfois au détriment d'autres logiques en lien avec le parcours des jeunes. Notamment, la cible de retour en emploi se révèle être le seul critère de réussite d'un accompagnement proposé par les CJE, selon ce/cette dernière : « *On n'arrête pas de dire au gouvernement qu'il faut miser sur le rehaussement des compétences puis la requalification, mais on dirait que ça s'applique juste pour les gens qui sont en emploi. Quand on est chercheur d'emploi, qu'on est un jeune... C'est ça. C'est le retour en emploi rapide au détriment de tout le reste.* »

La ponctualité et la rapidité apparaissent comme des exigences sous-jacentes à l'offre de services proposée par les organismes en employabilité en faveur des jeunes. Cela a pour effet de considérer l'insertion économiques des jeunes et leur responsabilisation comme parmi les seules finalités de leur accompagnement vers un emploi. Cependant, cette vision étatique de la jeunesse, sa place dans la société et de son rôle perçu, diverge avec la vision des intervenants en organisme d'emploi-jeunesse.

D - Perceptions de la jeunesse : des visions divergentes entre les institutions étatiques et les organismes en employabilité et de jeunesse

Ces caractérisations de la jeunesse - clientèle, ressources économiques, à s'insérer dans le marché du travail - constituent des définitions normatives de la jeunesse et signifient le rôle qu'ils sont censés occuper dans la société. De plus, il s'avère que leur place met en lumière différentes perceptions du monde issues du référentiel de l'efficacité publique.

Il apparaît d'abord que ces définitions de la jeunesse constituent des valeurs, des représentations fondamentales de la place du jeune en société. Ces valeurs sont en réalité celles des institutions étatiques et ne sont pas cohérentes avec celles des acteurs en employabilité. Un.e directeur.trice de CJE souligne l'inadéquation de cette vision du jeune qui constitue également une image de la jeunesse : « *La photo qu'ils nous donnent n'est pas réelle. Les statistiques, l'être humain, il n'est pas là. Il n'est pas là.* » Cependant, cette définition témoigne que la place du jeune est comprise dans un cadre normatif particulier, définissant des principes d'action mis en place par le gouvernement : c'est-à-dire que ces principes définissent ce que doit être le jeune et ce qu'il doit faire : « *Pour réaliser ses objectifs spécifiquement liés aux personnes, Emploi-Québec a développé un modèle d'intervention axé sur une approche client et une offre de services intégrés comprenant une gamme de mesures et services suffisamment complète et flexible pour couvrir l'ensemble des besoins.* »¹⁵⁹. Or, les actions mises en œuvre ne correspondraient pas à la réalité du terrain selon un.e chargé.e de projet dans un organisme en employabilité : « *Donc nos politiques publiques sont centrées autour d'un personnage jeune et on dirait que tous les jeunes devraient rentrer dans ce petit moule pour dire : « voici notre conception de la jeunesse, voici ce à quoi devrait ressembler un jeune, puis voici les services qu'on offre à ce jeune.* ». Enfin, ces relations entre le jeune et les intervenant.es sont marquées en partie par leur impersonnalité dans la conception du jeune en tant que « client » ; notion que certains interrogé.es reprochent, car elle est en réalité issue d'une perception institutionnelle précise du jeune. Cette notion de client entraîne ainsi une conséquence d'ordre causale, en partie dans les relations entre le jeune et l'intervenant.e, induite par une conception étatique du jeune.

Finalement, la « performance » des jeunes leur est demandée à travers ces définitions ; les institutions étatiques les perçoivent comme des ressources vers le développement et la

¹⁵⁹ Emploi-Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », p.8.

croissance économique parfois au détriment des exigences individuelles (bien-être, parcours en employabilité, etc.). En réalité, cela ouvre une réflexion plus large sur la capacité des gouvernements à conduire les comportements des acteurs vers une finalité à travers les notions de « gouvernementalité » ou d'« activation ».

II - Gouverner la jeunesse en contexte libéral : les effets des contraintes sociales sur le parcours des jeunes au Québec

En mettant en parallèle les différentes sources étatiques ainsi que les entretiens, nous avons pu dégager des caractéristiques qui éclairent la notion de jeunesse. Ces spécificités de la jeunesse au Québec s'intègrent dans un cadre néolibéral marqué par un référentiel de l'efficacité publique. Plus exactement, ces cadres cognitifs mettent en perspective des prescriptions auxquelles les jeunes doivent se conformer du fait d'un pouvoir croissant sur le comportement des individus ; Foucault parle pour cela de « gouvernementalité ». Dans le même registre et dans le cas québécois Simon Langlois parle surtout de « rigidités sociales » (A). Ces prescriptions normatives sur le comportement des jeunes se concrétisent dans les politiques d'activation des politiques de jeunesse et d'emploi (B).

A - « Conduire la conduite » des jeunes : une gouvernementalité néolibérale et gestionnaire

Les différentes caractéristiques propres aux définitions de la jeunesse nous ont permis d'appréhender les représentations ainsi que la manière dont la jeunesse est contrainte de s'adapter au sein de cadres normatifs visant à contrôler plus largement son comportement (l'autonomie, l'insertion économique, etc.). Pour comprendre ces processus à l'œuvre, il convient d'en retracer les fondements.

Premièrement, les différents aspects qui caractérisent la notion « jeunesse » s'insèrent dans un cadre plus général constituant le référentiel dominant. Les définitions de la jeunesse s'inscrivent en effet dans un référentiel de l'efficacité publique dans lequel l'action publique se met en œuvre dans un contexte de financiarisation du capitalisme et de globalisation. En s'intéressant

au cycle État-entreprise proposé par Muller, plus précisément au *régime de citoyenneté* définissant le rapport entre les individus et l'espace civique, il s'avère que c'est l'individu qui est au cœur de la relation de citoyenneté. Plus précisément, à travers le modèle néolibéral, les individus doivent devenir les « entrepreneurs de leur propre vie »¹⁶⁰.

En effet, le monde connaît depuis plusieurs décennies une « gestionnarisation » des pratiques professionnelles et une déstabilisation de toutes les dimensions des sphères productives¹⁶¹. Et depuis la fin des années 1970, les mondes sociaux sont touchés par l'accélération du rythme des injonctions à changer ainsi que leur degré d'extension¹⁶². Ces changements résultent, d'une part, de la volonté d'accroître le rendement financier et, d'autre part, d'exercer un pouvoir sur les individus et les collectifs considérés comme des producteurs-consommateurs¹⁶³.

Pour qualifier ce pouvoir croissant sur les individus, Foucault mobilise la notion de « gouvernementalité ». Il l'a définie comme la « conduite des conduites », c'est-à-dire comme ensemble des moyens qui permettent d'imposer des normes de comportement à des individus et des groupes¹⁶⁴. Dans cette définition il inclut les formes incitatives et coercitives du pouvoir et plus largement, il s'agit de l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, les analyses et les réflexions, les calculs et les tactiques par quoi des conduites sont orientées, canalisées, avec la collaboration pratique du sujet, que celle-ci soit consciente ou inconsciente¹⁶⁵.

Foucault emploie ce terme dans un contexte particulier marqué par un pouvoir incitatif, mobilisateur et libéral¹⁶⁶. Il aborde le néolibéralisme, qui est une des formes de la gouvernementalité libérale¹⁶⁷, à travers : la mobilisation générale pour favoriser la croissance, l'affectation « scientifiquement » établie de la population dans différents secteurs d'activités ou

¹⁶⁰ MULLER Pierre, « Chapitre III. Expliquer le changement : l'analyse cognitive des politiques publiques », in *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2018, pp. 50–86. <https://shs.cairn.info/les-politiques-publiques--9782130804000-page-50?lang=fr>.

¹⁶¹ METZGER Jean-Luc, « Penser avec Foucault pour comprendre l'extension du pouvoir en régime néolibéral », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, vol. 47, n° 2, 2016. <https://doi.org/10.4000/ras.1755>.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ JEANPIERRE Laurent, « Une sociologie foucaldienne du néolibéralisme est-elle possible ? », *Sociologie et sociétés*, vol. 38, n° 2, automne 2006, pp. 87–111. <https://doi.org/10.7202/016374ar>.

¹⁶⁵ METZGER Jean-Luc, « Penser avec Foucault pour comprendre l'extension du pouvoir en régime néolibéral », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, vol. 47, n° 2, 2016. <https://doi.org/10.4000/ras.1755>.

¹⁶⁶ JEANPIERRE Laurent, « Une sociologie foucaldienne du néolibéralisme est-elle possible ? », *Sociologie et sociétés*, vol. 38, n° 2, automne 2006, pp. 87–111. <https://doi.org/10.7202/016374ar>.

¹⁶⁷ *Ibid.*

la diffusion de techniques comme par le biais de la formation¹⁶⁸. Gouverner va donc consister à prendre en compte les phénomènes « naturels » de population, des lois de l'économie et la rationalité gestionnaire¹⁶⁹ ainsi qu'à tout rendre « comptable » selon un impératif d'évaluation compétitive¹⁷⁰. L'État néolibéral dans ce cycle État-entreprise semble répondre aux besoins de responsabilisation et d'autonomisation. Le travailleur devient entrepreneur de lui-même, un actionnaire-investisseur de son principal capital, c'est-à-dire sa compétence, pour cela, Foucault parle de « capital humain »¹⁷¹.

La notion de gouvernementalité permet de mieux appréhender les injonctions auxquelles font face les acteurs de l'employabilité avec cette prescription de devoir entrer dans des « moules » définis par l'État comme le note un.e conseiller.e en employabilité : « *Donc nos politiques publiques sont centrées autour d'un personnage jeune et on dirait que tous les jeunes devraient rentrer dans ce petit moule pour dire : voici notre conception de la jeunesse, voici ce à quoi devrait ressembler un jeune, puis voici les services qu'on offre à ce jeune.* ». Ces acteurs se voient contraints d'agir et de gérer les différents services en fonction des attendus institutionnels et selon une vision néolibérale de la jeunesse (responsabilisation, insertion économique et en emploi essentiellement, etc.) qui affecte le parcours des jeunes : « *Je pense que ce sont des services qui servent juste à placer des gens sur le marché du travail.* »

Par ailleurs, en s'intéressant plus spécifiquement au contexte québécois, Simon Langlois parle plutôt de « rigidité sociale ». Les rigidités sociales sont comprises comme des contraintes codifiées formellement et qui sont susceptibles d'affecter les comportements des acteurs sociaux, notamment des jeunes. Ces contraintes prennent d'abord la forme de lois et réglementations adoptées par l'État dans le but de réguler les actions quotidiennes des différents acteurs sociaux¹⁷². Ces rigidités découlent de la codification légale ainsi que d'une institutionnalisation des relations sociales et des appareils prenant en charge différents aspects de la vie quotidienne (santé, consommation, bien-être, etc.). Ces rigidités peuvent également

¹⁶⁸ METZGER Jean-Luc, « Penser avec Foucault pour comprendre l'extension du pouvoir en régime néolibéral », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, vol. 47, n° 2, 2016. <https://doi.org/10.4000/rsa.1755>.

¹⁶⁹ METZGER Jean-Luc, « Penser avec Foucault pour comprendre l'extension du pouvoir en régime néolibéral », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, vol. 47, n° 2, 2016. <https://doi.org/10.4000/rsa.1755>.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² LANGLOIS Simon, « Les rigidités sociales et l'insertion des jeunes dans la société québécoise », in DUMONT Fernand (dir.), *Une société des jeunes ?* Québec, Institut québécois de la culture, 1986, pp. 301–324. https://classiques.uqam.ca/contemporains/langlois_simon/rigidites_sociales_insertion_jeunes/rigidites_sociales_insertion_jeunes.html.

avoir des effets inattendus ou pervers. Les gouvernements du Canada et du Québec ont promulgué des règles fixant un cadre rigide à l'intérieur duquel s'exercent les conduites individuelles en s'appuyant sur un grand nombre d'appareils de plus en plus contrôlants et de moins en moins contrôlables et contrôlés. La société québécoise est notamment caractérisée par le découpage des rapports sociaux en clientèles prises en charge par des lois et appareils ; ce découpage du social permet ainsi d'appliquer ces lois et règlements et d'encadrer des clientèles spécifiques¹⁷³.

Plus exactement, des rigidités existent du fait d'une institutionnalisation du marché du travail : les jeunes devant composer avec ces règles qui s'y développent, soit explicitement, soit comme conséquences du système d'action de l'entreprise. Ces rigidités peuvent avoir un impact lors de l'entrée dans le marché du travail, lié à un manque d'expériences des jeunes face à l'exigence de l'expérience ou à la primauté accordée à l'ancienneté¹⁷⁴.

Certaines de ces rigidités ont pu être recensées plus haut et on a notamment pu souligner l'inadéquation entre une volonté des institutions étatiques de former les jeunes, moins expérimentés, et les entreprises qui ne sont pas toujours capables de les former en entreprise comme l'indique un.e directeur.trice de CJE : *« Je vais le dire comme ça, l'employeur n'a pas de temps ou a peu de temps à te former »*. Et ces rigidités ont des conséquences pour les CJE *« Puis ça, c'est encore un effet collatéral de l'optimisation de nos services, les réductions »*.

Ce cadre « rigide » dans lequel évolue le jeune, prescrit ses comportements vers davantage de responsabilisation, marquée par un régime de citoyenneté selon un modèle néolibéral dans lequel les individus se voient contraints de se responsabiliser. Les termes utilisés par les participant.es d'entrer dans des « cases » ou des « moules » soulignent des injonctions à correspondre aux attentes étatiques plus qu'à la réalité de la jeunesse. Ces prescriptions nous apparaissent ainsi comme une volonté de mieux conduire les comportements - au sens de gouvernementalité - vers des finalités d'ordre libéral auxquelles l'ensemble des acteurs en jeu devrait souscrire (jeunes, organismes, entreprises) et que les définitions de la jeunesse tendent à révéler.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Ibid.

Il est également intéressant de voir que l'injonction à la responsabilisation est effectivement visible dans les politiques de jeunesse et d'emploi au Québec plus particulièrement à travers le tournant des politiques sociales vers une logique d'activation¹⁷⁵.

B - « Activer » la ressource sociale de la jeunesse au Québec

La notion d'activation éclaire les différentes caractéristiques prêtées à la jeunesse que nous avons développées à travers l'étude des représentations de la jeunesse issue des définitions proposées. Cette partie vise ensuite à appréhender la réalité des injonctions normatives par les gouvernements qui se concrétisent par des politiques d'activation.

Dans ce cycle État-entreprise il existe des prescriptions afin de devenir « entrepreneurs de leur propre vie » comme le montre le tournant des politiques sociales vers une logique d'activation selon Muller¹⁷⁶.

Ces normes de conduite se concrétisent en effet à travers les politiques d'activation qui cherchent, afin de rendre plus efficaces les dépenses, à activer les bénéficiaires et à responsabiliser des usagers¹⁷⁷.

Dans certains pays comme les États-Unis, la Grande-Bretagne ou le Canada, qui ont des modèles sociaux d'obédience libérale, on privilégie un recours précoce (dès la fin de l'adolescence) au marché du travail et au crédit afin de financer les études et l'insertion¹⁷⁸. Dans un contexte libéral comme celui du Québec, il est ainsi typique d'encourager les jeunes à recourir à la sphère privée (l'emploi, la famille, les prêts, etc.) pour accéder à l'autonomie¹⁷⁹.

¹⁷⁵ MULLER Pierre, « Chapitre III. Expliquer le changement : l'analyse cognitive des politiques publiques », in *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2018, pp. 50–86. <https://shs.cairn.info/les-politiques-publiques--9782130804000-page-50?lang=fr>.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ BINET Jonathan, LAMBERT Sara et MORGAT Marc, « Les relations sociales des jeunes face aux discours d'activation des politiques de la jeunesse : analyse croisée des parcours atypiques de jeunes adultes vulnérables sur trois terrains de recherche au Québec », *Sociétés et jeunesses en difficulté*, n° 30, printemps 2024. <http://journals.openedition.org/sejed/12448>.

¹⁷⁸ VAN DE VELDE Cécile, « Les voies de l'autonomie : les jeunes face à la crise en Europe », *Regards*, n° 48, 2015, pp. 81–93. <https://doi.org/10.3917/regar.048.0081>.

¹⁷⁹ *Ibid.*

La jeunesse est considérée comme une ressource sociale dans laquelle l'activation constitue un investissement social pour stimuler une force productive et développer les biographies des jeunes, la citoyenneté et l'épanouissement personnel¹⁸⁰.

Les politiques de jeunesse ont effectivement connu d'importantes configurations, notamment en tant que réponse aux crises des États-providence et du capitalisme. Au début des années 1980 le chômage des jeunes était devenu un problème de société¹⁸¹, l'activation visait la mise en activité des personnes prestataires selon un mode de gestion des risques sociaux et d'intégration au travail¹⁸². Des programmes d'employabilité et des dispositifs d'insertion professionnelle de diverses catégories ont donc été mis en place pour les jeunes. Ces dispositifs sont de type néolibéral et fondés sur une catégorisation idéologique de la clientèle à insérer, catégorisation qui renvoie à sa vision du marché du travail et de l'emploi¹⁸³. Désormais, l'activation reconfigure les pratiques de l'intervention dans différents champs (emploi, logement, éducation, etc.) et met l'accent sur l'autonomie, la responsabilisation et la participation active des personnes à la société¹⁸⁴.

Les publics ne peuvent désormais plus se comporter comme des personnes assistées ou passives mais doivent participer à la co-construction des services ou du moins à leur propre prise en charge. L'activation apparaît comme une véritable norme sociale à laquelle les individus doivent souscrire. Elle véhicule donc des normes sociales comme celles de l'activité ou de l'autonomie. L'activation apparaît ainsi comme une réponse à des préoccupations économiques d'insertion en emploi des individus et de pénuries de main-d'œuvre¹⁸⁵. Aussi, dans le contexte

¹⁸⁰ LONGO María Eugenia, « Capital, ressource ou problème ? L'âge de la jeunesse dans les politiques d'emploi au Canada, au Québec et en France », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, 2022, pp. 21–45. <https://doi.org/10.3917/rfas.223.0021>.

¹⁸¹ BINET Jonathan, LAMBERT Sara et MOLGAT Marc, « Les relations sociales des jeunes face aux discours d'activation des politiques de la jeunesse : analyse croisée des parcours atypiques de jeunes adultes vulnérables sur trois terrains de recherche au Québec », *Sociétés et jeunesses en difficulté*, n° 30, printemps 2024. <http://journals.openedition.org/sejed/12448>.

¹⁸² ASSOGBA Yao, *Insertion des jeunes, organisation communautaire et société : l'expérience fondatrice des Carrefours jeunesse-emploi au Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2000, 168 p., coll. « Pratiques et politiques sociales et économiques », D1092, ISBN 978-2-7605-1092-0. <https://www.puq.ca/catalogue/livres/insertion-des-jeunes-organisation-communautaire-societe-1092.html>.

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ BINET Jonathan, LAMBERT Sara et MOLGAT Marc, « Les relations sociales des jeunes face aux discours d'activation des politiques de la jeunesse : analyse croisée des parcours atypiques de jeunes adultes vulnérables sur trois terrains de recherche au Québec », *Sociétés et jeunesses en difficulté*, n° 30, printemps 2024. <http://journals.openedition.org/sejed/12448>.

¹⁸⁵ *Ibid.*

québécois, l'autonomie des jeunes est privilégiée car cela signifie que les jeunes peuvent se passer de l'État¹⁸⁶.

L'accélération vers les transitions apparaît alors comme une réponse au système capitaliste qui vise une plus grande marge de gestion de la main-d'œuvre, pour diminuer les coûts de production de biens et de services¹⁸⁷. Par conséquent, les trajectoires d'études sont en moyenne plus courtes avec un accès rapide à l'emploi salarié. Il existe aussi des normes, tant familiales que sociales, valorisant l'émancipation et une indépendance économique précoce¹⁸⁸.

Cette notion d'activation permet en outre de mieux saisir les différentes caractéristiques des définitions de la jeunesse. Les jeunes s'inscrivent dans un contexte néolibéral dans lequel la sphère privée est mobilisée pour s'émanciper. Cette injonction à la responsabilisation est non seulement prescrite mais également valorisée.

Concernant l'accompagnement des personnes éloignées du marché du travail, il y a une injonction claire à « s'activer », à se mettre en « position de départ », à savoir demander de l'aide dans ses démarches et s'impliquer concrètement : « *La personne accompagnée a la responsabilité de s'impliquer ou de s'engager dans sa démarche, de s'investir au meilleur d'elle-même. Elle apprend à demander de l'aide et elle participe à la recherche de solutions si elle rencontre des difficultés. Elle prend part aux décisions convenues avec elle et pour elle. Elle doit se mettre « en position de départ » dans le processus qui, à terme, la conduira à occuper un emploi.* »¹⁸⁹.

Cependant, la réalité semble bien différente pour Binet et *al.* Il apparaît que l'idée d'activation reste présente dans les discours à travers le concept d'autonomie qui ne laisse que peu de place

¹⁸⁶ LONGO María Eugenia, « Capital, ressource ou problème ? L'âge de la jeunesse dans les politiques d'emploi au Canada, au Québec et en France », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, 2022, pp. 21–45. <https://doi.org/10.3917/rfas.223.0021>.

¹⁸⁷ BINET Jonathan, LAMBERT Sara et MOLGAT Marc, « Les relations sociales des jeunes face aux discours d'activation des politiques de la jeunesse : analyse croisée des parcours atypiques de jeunes adultes vulnérables sur trois terrains de recherche au Québec », *Sociétés et jeunesses en difficulté*, n° 30, printemps 2024. <http://journals.openedition.org/sejed/12448>.

¹⁸⁸ VAN DE VELDE Cécile, « Les voies de l'autonomie : les jeunes face à la crise en Europe », *Regards*, n° 48, 2015, pp. 81–93. <https://doi.org/10.3917/regar.048.0081>.

¹⁸⁹ Emploi-Québec, « Accompagnement des personnes éloignées du marché du travail dans le cadre du partenariat avec les organismes spécialisés en employabilité », Forum national Emploi-Québec/Ressources externes, [non daté], document réalisé dans le cadre des travaux d'un sous-comité du Forum national Emploi-Québec/Ressources externes, 13 p. https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/07_Recours_ressources_externes/7_8_Accomp_pers_eloignees_marche_cadre_part_org_employabilite/Accompagnement_Version_finale.pdf.

aux aspirations et à une capacité à faire des choix pour soi-même¹⁹⁰. Ce qui souligne une contradiction, que nous avons pu relever dans les entretiens, entre les discours des politiques pouvant être perçus comme « humanistes »¹⁹¹ et la réalité du travail des intervenant.es.

Conclusion du chapitre 2

L'étude de la documentation du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale a été un moyen essentiel pour saisir les cadres cognitifs et normatifs des politiques d'emploi-jeunesse. Ces représentations nous ont permis de proposer des définitions de la jeunesse en tant que clientèle, ressource économique et public à activer rapidement dans le marché de l'emploi. Ces définitions impliquent des rôles prêtés à la jeunesse et des comportements attendus de leur part. Ces rôles ont été mis en lien avec le cycle État-entreprise dans lequel les individus sont incités à devenir des entrepreneurs de leur propre vie¹⁹², appelant donc à une responsabilisation des individus. Ces comportements attendus sont prescrits grâce à un pouvoir croissant sur les actes des individus et imposent des normes sur les comportements. Ce pouvoir, qui vise à contrôler la conduite des individus, est nommé « gouvernementalité » par Foucault ou, plus spécifiquement dans le cadre québécois, « rigidités sociales », où les contraintes affectent le comportement des acteurs. Nous avons enfin étudié la manière dont ces normes peuvent se concrétiser à travers les politiques d'activation au Québec, qui visent à activer les individus vers l'autonomie et à accélérer leur transition vers la vie adulte¹⁹³.

¹⁹⁰ BINET Jonathan, LAMBERT Sara et MOLGAT Marc, « Les relations sociales des jeunes face aux discours d'activation des politiques de la jeunesse : analyse croisée des parcours atypiques de jeunes adultes vulnérables sur trois terrains de recherche au Québec », *Sociétés et jeunesses en difficulté*, n° 30, printemps 2024. <http://journals.openedition.org/sejed/12448>.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² MULLER Pierre, « Chapitre III. Expliquer le changement : l'analyse cognitive des politiques publiques », in *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2018, pp. 50–86. <https://shs.cairn.info/les-politiques-publiques--9782130804000-page-50?lang=fr>.

¹⁹³ BINET Jonathan, LAMBERT Sara et MOLGAT Marc, « Les relations sociales des jeunes face aux discours d'activation des politiques de la jeunesse : analyse croisée des parcours atypiques de jeunes adultes vulnérables sur trois terrains de recherche au Québec », *Sociétés et jeunesses en difficulté*, n° 30, printemps 2024. <http://journals.openedition.org/sejed/12448>.

Conclusion de la première partie

En mobilisant les travaux de Pierre Muller et sa théorie des cycles politiques, nous nous sommes intéressés à l'émergence du référentiel de l'efficience publique ainsi qu'à sa mise en œuvre et à ses effets auprès des acteurs de l'employabilité.

Plus précisément, nous nous sommes d'abord intéressés à l'émergence de ce référentiel qui s'inscrit dans un cycle État-entreprise se caractérisant par une gestion des services publics à travers des pratiques issues du monde privé et un interventionnisme étatique moindre, dans un contexte marqué par une financiarisation du capitalisme.

Après avoir étudié l'émergence du référentiel dans le cadre québécois, succédant au référentiel keynésien, nous nous sommes intéressés aux effets du référentiel de l'efficience publique dans le secteur de l'emploi et de la jeunesse par l'étude du cadre d'application du financement à forfait, qui reprend les caractéristiques de la Nouvelle gestion publique, puis à la mise en œuvre des programmes et services de jeunesse dont le fonctionnement révèle les représentations institutionnelles de la jeunesse.

Pour mieux appréhender ce référentiel, nous avons par la suite tenté de saisir comment les définitions propres à la jeunesse mettent en lumière des représentations dans un contexte néolibéral qui vise à responsabiliser les individus en tant que ressources économiques. Plus exactement, nous avons étudié les cadres normatifs qui prescrivent des normes de comportement aux jeunes que nous avons pu repérer dans l'analyse ; les notions de « gouvernementalité » ou de « rigidités » semblaient alors constituer des outils heuristiques pour caractériser ces prescriptions étatiques. Concrètement, ces normes se réalisent à travers la notion « d'activation » au Québec, visant l'émancipation individuelle des jeunes.

Finalement, à la lumière des définitions exposées, il semble que les structures cognitives contraignent les jeunes à se conformer aux exigences institutionnelles dans l'emploi sans prendre en compte toutes les dimensions de l'individu pouvant présenter des obstacles à leur insertion.

Cependant, nous verrons par la suite que des évolutions semblent replacer davantage les organismes, voire les jeunes, comme des « partenaires » de l'action publique. Les frontières des États-nations se redessinent et la position des acteurs également au sein de dynamiques qui dépassent le simple cadre étatique. Cela interroge sur la capacité de l'État à produire de la

cohérence dans des dynamiques de plus en plus en « réseaux ». C'est ce que nous verrons en nous interrogeant sur la place des organismes en employabilité et de jeunesse ainsi que des jeunes eux-mêmes dans ces processus globaux et en questionnant la possibilité de l'émergence d'un nouveau référentiel de l'action publique : celui de l'efficacité globale.

DEUXIÈME PARTIE - Les mutations du monde global : un nouveau référentiel d'efficacité globale dans les politiques d'emploi-jeunesse ?

Cette seconde partie vise à appréhender la réalité de nouveaux enjeux auxquels font face les organismes communautaires. En effet, au cours de notre enquête, nous avons pu distinguer trois analyses : une « fragmentation » progressive des relations entre acteurs, c'est-à-dire que les CJE travaillent davantage avec une pluralité d'acteurs, notamment locaux ; des enjeux plus complexes et globaux qui dépassent la question de l'emploi ; une remise en question de la légitimité de l'État pour répondre à ces questions.

Pour mieux appréhender ces analyses qui se sont révélées au cours de la recherche, un choix a été fait, celui de comprendre les politiques de jeunesse et d'emploi à la lumière d'un nouveau référentiel : le référentiel de l'efficacité globale. Ce nouvel outil heuristique nous paraît pertinent pour saisir des cadres cognitifs et normatifs en lien avec des transformations en cours.

En effet, Pierre Muller émet l'hypothèse d'un quatrième cycle d'action publique¹⁹⁴ : il s'agit du cycle de la gouvernance durable. Ce cycle se caractériserait par un régime de globalisation marqué par une fragmentation des acteurs étatiques et non étatiques¹⁹⁵. Le régime marchand qui caractérise ce cycle est celui du capitalisme globalisé, dans lequel les dynamiques du marché et ses effets sur la planète concernent l'ensemble des individus. Il y a en effet, une montée en puissance d'enjeux globaux¹⁹⁶ et la montée d'une pensée globale qui prend en compte un monde englobant et limité¹⁹⁷. La place de l'État est également interrogée dans sa capacité à prendre en charge certaines questions dépassant davantage son champ

¹⁹⁴ MULLER Pierre, « Chapitre III. Expliquer le changement : l'analyse cognitive des politiques publiques », in *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2018, pp. 50–86. <https://shs.cairn.info/les-politiques-publiques--9782130804000-page-50?lang=fr>.

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ MULLER Pierre, « II. Les cycles d'action publique », in *La société de l'efficacité globale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2015, pp. 73–115. <https://shs.cairn.info/la-societe-de-l-efficacite-globale--9782130651949-page-73?lang=fr>.

d'intervention¹⁹⁸ et aussi dans sa capacité à mettre en ordre la société grâce à des politiques sectorielles¹⁹⁹. Les défis paraissent désormais plus globaux et imposent donc de penser les défis dans un cadre de plus en plus intersectoriel²⁰⁰. Muller qualifie alors le régime d'action publique comme celui de l'État déssectorisé²⁰¹. Le régime de citoyenneté est aussi affecté par ces changements. Il se caractériserait par une forme de citoyenneté en réseaux dans laquelle l'individu participe à l'espace civique en passant par des communautés virtuelles choisies²⁰².

L'action publique est ainsi marquée par des problématiques d'ordre global, intersectorielles et complexes. Le référentiel global proposé est celui du référentiel de l'efficacité globale, qui prend place à la suite de ces changements globaux. Ce référentiel impose de penser l'intersectorialité des défis pour mieux agir sur eux²⁰³.

On s'interrogera alors sur la réalité d'un référentiel de l'efficacité globale qui révèle les nouveaux rôles prêtés tant aux institutions étatiques qu'aux organismes d'employabilité ou aux jeunes.

Pour cela, nous étudierons une action publique marquée par des processus en « réseau » et davantage fragmentée (chapitre 3). Enfin, nous interrogerons la pertinence et la réalité d'un secteur d'action publique d'emploi-jeunesse confronté à des logiques davantage intersectorielles (chapitre 4).

¹⁹⁸ MULLER Pierre, « Chapitre III. Expliquer le changement : l'analyse cognitive des politiques publiques », in *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2018, pp. 50–86. <https://shs.cairn.info/les-politiques-publiques--9782130804000-page-50?lang=fr>.

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ *Ibid.*

Chapitre 3 - Des acteurs en réseaux : une action publique plus fragmentée, partenariale et horizontale

L'action publique connaît aujourd'hui des changements majeurs par l'émergence d'acteurs en lien à différentes échelles et dans des formes variées (formellement ou informellement, horizontalement ou verticalement, etc.). Ces évolutions nous interrogent sur la possibilité de cadres normatifs et cognitifs issus d'un référentiel de l'efficacité globale.

Pour mettre en lumière ces représentations, nous nous intéresserons aux évolutions de l'action communautaire québécoise marquée par une dynamique partenariale (I). Cette dynamique se caractérise par une dimension horizontale (II), qui permet de réaffirmer la place des acteurs de l'emploi et de la jeunesse pour répondre à des défis plus complexes et globaux (III), mais peine à investir les jeunes en tant que partenaires de l'action publique (IV).

I - La Transformation de l'action communautaire québécoise : l'essor d'un cadre partenarial

L'étude du cycle d'action publique de l'efficacité globale permet d'analyser des évolutions en cours des organismes communautaires québécois. En effet, à un moment où les défis dépassent le seul cadre étatique, les acteurs s'organisent en réseaux (A) dans un contexte de globalisation (B).

A - Des réseaux d'action publique à l'œuvre ?

Pierre Muller reprend le terme de « réseau » pour prendre en compte la multitude de phénomènes qui remettent en question une des visions classiques de l'action publique (fragmentation et décentralisation de l'État, diversification des acteurs participant aux

politiques publiques, etc)²⁰⁴. Ce réseau est marqué par son horizontalité, moins hiérarchique et souvent informel dans les échanges entre les acteurs²⁰⁵. Des impératifs de collaboration s'imposent désormais comme une règle de jeu d'une action publique efficace et participative²⁰⁶. Ces évolutions mettent également en perspective une collaboration multiniveaux et une participation des acteurs, participant ainsi à mettre en mouvement des référentiels démocratiques de collaboration et de participation qui font émerger des pratiques et des stratégies nouvelles²⁰⁷.

Les travaux qui s'intéressent aux réseaux de politiques publiques, notamment entre différents groupes d'intérêt (associations, firmes, syndicats, etc.) et l'État, montrent que le processus de *policy-making* est fragmenté²⁰⁸. Il montre également que ces groupes participent à la mise en œuvre des décisions en nouant des relations en relative proximité avec les élites politico-administratives²⁰⁹. Ceci se caractérise entre autres par ce qui est appelé la « dynamique partenariale » tant au Québec que dans d'autres sociétés²¹⁰, dans la lignée des changements qui ont lieu à la fin du XXe siècle avec la crise de l'État-providence. Il y a en effet des processus de partenariat qui se mettent en place, un décloisonnement des dimensions sociales et économiques par la participation des citoyens ou encore la décentralisation et la valorisation de la prise en charge par les communautés locales²¹¹. Ce mouvement de décentralisation est appuyé par un libéralisme économique et politique qui vise à réduire le rôle de l'État et alimenté par une « redécouverte » de la communauté. Cette dynamique communautaire a pu donner l'occasion de reconnaître le rôle de l'alternative communautaire dans les structures

²⁰⁴ MULLER Pierre, « Chapitre II. Les politiques publiques comme configurations d'acteurs », in *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2018, pp. 30–49. <https://shs.cairn.info/les-politiques-publiques--9782130804000-page-30?lang=fr>.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ LONGO María Eugenia, GAUDREAU Alice et FRANKE Sandra, « Innover dans les politiques d'emploi pour les jeunes : solutions intégrées, collaboration informelle et promesses de participation », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 68, hiver 2020, pp. 147–180. <https://doi.org/10.7202/1086361ar>.

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ THATCHER Mark, « Réseau (policy network) », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e édition précédée d'un nouvel avant-propos, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, pp. 569–576. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2014.01.0569>.

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ RENÉ Jean-François et GERVAIS Lise, « Les enjeux du partenariat aujourd'hui », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 14, n° 1, juin 2001, pp. 20–30. <https://doi.org/10.7202/008322ar>.

²¹¹ PANET-RAYMOND Jean, « Les nouveaux rapports entre l'État et les organismes communautaires à l'ombre de la Loi 120 », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 7, n° 1, printemps 1994, pp. 79–83. <https://doi.org/10.7202/301253ar>.

décisionnelles²¹². Par la suite, les années 1990 ont été caractérisées par un partenariat entre l'État et les organismes communautaires au Québec²¹³, de même que les décennies suivantes, grâce à d'importants changements dans ces relations avec les acteurs sociaux qui agissent dans les champs de l'intervention, notamment à travers la « dynamique partenariale ». Cette dynamique est marquée par des formes de collaboration et d'action²¹⁴.

À l'aube des années 2000, il apparaît un phénomène important de partenariat du fait du nombre de secteurs investis et à tous les niveaux de la vie en société. Le partenariat se présente ainsi au début du XXI^e siècle comme un modèle, voire un paradigme dominant. Ce paradigme se révèle comme une nouvelle manière de penser, de structurer les rapports sociaux, tant sur le plan local que national²¹⁵. Il remplace des modes de gestion plus centralisés façonnés autour de l'État-nation. Et la grande majorité des acteurs semblent disposés à participer à la dynamique partenariale²¹⁶.

B - Le développement d'un régime de globalisation

Selon Benoît Lévesque les années 1990-2001 sont marquées par de profondes mutations telles que la reconfiguration de l'État, des formes de régulation, des modes de gouvernance et des modalités de coordination²¹⁷. Pierre Muller explicite également l'émergence d'un régime de globalisation au cours du XXI^e siècle, marqué par la multiplication et la fragmentation des acteurs étatiques et non étatiques²¹⁸. De son côté, González Castillo Eduardo souligne une action communautaire québécoise qui s'est développée dans un contexte où les organismes internationaux font la promotion de la mondialisation néolibérale tels que le FMI ou la Banque

²¹² *Ibid.*

²¹³ PANET-RAYMOND Jean, « Les nouveaux rapports entre l'État et les organismes communautaires à l'ombre de la Loi 120 », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 7, n° 1, printemps 1994, pp. 79-83. <https://doi.org/10.7202/301253ar>.

²¹⁴ BOURGAULT Jacques et LAPIERRE René, « Horizontalité et gestion publique », Rapport final au Centre canadien de gestion, au Réseau du leadership, au Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec et à l'École nationale d'administration publique, décembre 2000, 37 p. <https://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-80-2001F.pdf>.

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ LÉVESQUE Benoît, « Le développement régional et local, avant et après la mondialisation », *Cahiers du CRISES. Collection Études théoriques*, n° ET0116, conférence prononcée à l'occasion de l'Assemblée générale du Conseil régional de développement (CRD) des Laurentides, 7 juin 2001. <https://depot.erudit.org/dspace/bitstream/001671dd/1/ET0116.pdf>.

²¹⁸ MULLER Pierre, « II. Les cycles d'action publique », in *La société de l'efficacité globale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2015, pp. 73-115. <https://shs.cairn.info/la-societe-de-l-efficacite-globale--9782130651949-page-73?lang=fr>.

mondiale²¹⁹, et dans laquelle ces organismes promeuvent des recettes de changement structurel, qui permettent de faire d'une partie précise de la société civile associée aux capitaux privés un interlocuteur privilégié pour les gouvernements²²⁰. Cela passe par la création de partenariats qui associent les intérêts de l'entreprise privée à ceux du gouvernement²²¹. L'action communautaire québécoise est alors impactée par ces processus engendrant une relation de plus en plus asymétrique entre les différentes instances gouvernementales, mais aussi avec les grands intérêts privés à l'intérieur de la société civile²²².

Il apparaît ainsi que des acteurs extérieurs investissent le milieu décisionnel central et ce qui permet d'étudier de nouvelles configurations d'acteurs qui transcendent les clivages administratifs traditionnels²²³. En ce qui concerne l'action communautaire au Québec, son évolution est en effet liée aux résultats de dynamiques sociales qui ont changé les rapports entre le gouvernement et les organisations de la société civile²²⁴. Une dimension particulièrement horizontale semble donc émerger progressivement dans la formalisation de partenariats entre les acteurs de l'action publique.

II - Répondre aux défis globaux : l'horizontalité des relations, une solution ?

Dans ces nouvelles configurations d'acteurs qui transcendent les clivages administratifs traditionnels, Muller analyse les politiques publiques sous forme de réseau d'acteurs. Ce réseau de politique publique est caractérisé par son caractère horizontal, moins hiérarchique et

²¹⁹ GONZÁLEZ CASTILLO Eduardo, « L'action communautaire, l'État et la collaboration partenariale au Québec : notes sur les dynamiques d'assimilation réciproque dans le contexte néolibéral », *Service social*, vol. 68, n° 2, 2022, pp. 51–65. <https://doi.org/10.7202/1101456ar>.

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ *Ibid.*

²²² *Ibid.*

²²³ MULLER Pierre, « Chapitre II. Les politiques publiques comme configurations d'acteurs », in *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2018, pp. 30–49. <https://shs.cairn.info/les-politiques-publiques--9782130804000-page-30?lang=fr>.

²²⁴ GONZÁLEZ CASTILLO Eduardo, « L'action communautaire, l'État et la collaboration partenariale au Québec : notes sur les dynamiques d'assimilation réciproque dans le contexte néolibéral », *Service social*, vol. 68, n° 2, 2022, pp. 51–65. <https://doi.org/10.7202/1101456ar>.

permettant des échanges informels entre acteurs²²⁵, comme l'illustrent d'ailleurs les relations entre les organismes communautaires et les représentants institutionnels comme Services Québec dans notre cas.

L'horizontalité est en réalité un concept relativement récent²²⁶. La fin des années 1990 et les années 2000 marquent un temps important pour la mise en place d'initiatives horizontales au Canada et dans les pays en Occident plus globalement²²⁷. Le concept vise à favoriser une plus grande coordination dans la gestion publique. Il se présente en effet comme l'une des voies prioritaires de modernisation de la gestion publique. Il permet le partage de décisions favorisant la synergie entre différents acteurs ou institutions sans rapport hiérarchique²²⁸. La gestion horizontale est un processus qui permet à chaque organisation ou individu de s'associer pour répondre à des enjeux d'intérêt général. Cette approche se démarque d'une approche en « silo », pour ne plus faire de l'autre un ennemi potentiel mais un partenaire²²⁹. Le partenariat apparaît donc comme une des manifestations de la gestion horizontale²³⁰. La définition de l'horizontalité est par ailleurs assez flexible étant donné l'existence de différentes formes génériques de gestion horizontale telles que le partage d'informations, la consultation, la concertation, la coordination, la mise en commun des ressources matérielles et d'expertise, les partenariats de complémentarité, les actions conjointes, etc., pour ne citer qu'elles²³¹.

L'enquête menée permet d'observer ces formes variées d'horizontalité et montre que les organismes en employabilité font face à des processus de fragmentation qui caractérisent le régime de globalisation du quatrième type de cycle selon Muller. Ces dynamiques mettent en lumière des représentations du référentiel de l'efficacité globale issues d'une volonté plus

²²⁵ MULLER Pierre, « Chapitre II. Les politiques publiques comme configurations d'acteurs », in *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2018, pp. 30–49. <https://shs.cairn.info/les-politiques-publiques-9782130804000-page-30?lang=fr>.

²²⁶ CHIASSEON Guy, avec la collaboration de NTÉZIREMBO Victor, « Horizontalité », in CÔTÉ Louis et SAVARD Jean-François (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, en ligne, École nationale d'administration publique, 2012. https://dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/defintions_francais/horizontalite.pdf.

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ BOURGAULT Jacques et LAPIERRE René, « Horizontalité et gestion publique », Rapport final au Centre canadien de gestion, au Réseau du leadership, au Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec et à l'École nationale d'administration publique, décembre 2000, 37 p. <https://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-80-2001F.pdf>.

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ CHIASSEON Guy, avec la collaboration de NTÉZIREMBO Victor, « Horizontalité », in CÔTÉ Louis et SAVARD Jean-François (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, en ligne, École nationale d'administration publique, 2012. https://dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/defintions_francais/horizontalite.pdf.

grande des acteurs de l'emploi et de la jeunesse de répondre en collaboration à des problématiques qui dépassent le simple cas de l'emploi ; les problématiques sont désormais plus complexes, nombreuses et globales.

Pour cela, nous procéderons à l'étude de deux documents du début des années 2000 pour comprendre l'émergence d'une dynamique de partenariat en amorçant avec le protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires (A). Le second document poursuivra les analyses menées en amont en s'intéressant cependant à une dimension plus globale des interventions en employabilité (B). Enfin, pour améliorer la compréhension de ces documents, il s'agira plus spécifiquement d'analyser les perceptions articulées sous-jacentes au discours partenarial à travers le référentiel d'efficacité globale (C).

A- Étude du protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires : la diffusion progressive du concept de partenariat

Le document étudié : *protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité*²³², publié en 2006, réaffirme des processus de collaboration entre le gouvernement du Québec et les organisations communautaires en employabilité dans une perspective horizontale notamment. L'étude du document permet d'entrevoir l'émergence de changements importants dans les politiques publiques et qui se concrétisent par une plus grande collaboration par une plus grande collaboration entre les organismes d'employabilité et les services ministériels.

²³² Emploi-Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », Gouvernement du Québec, 2006, 45 p.
https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/07_Recours_ressources_externes/7_4_Protocole_de_reconnaissance_et_de_partenariat/Protocole.pdf.

1 – Services Québec et les organismes communautaires en employabilité : des processus de partenariat et de collaboration en évolution

Dans ce document, le partenariat est reconnu et valorisé. Il y a une reconnaissance de la singularité de chaque partie afin d'atteindre des ambitions communes dans un cadre concerté : *« Dans cette relation partenariale, les deux parties ont des contributions différentes mais essentielles pour répondre adéquatement aux besoins des personnes. »*²³³.

On trouve de manière similaire dans ce document une reconnaissance du partenariat et de l'expertise des organismes communautaires ainsi que des relations non hiérarchiques de ces relations basées sur une confiance mutuelle : *« Chacune des parties a des attentes à l'égard des engagements pris et a confiance dans la capacité de l'autre à les réaliser. La reconnaissance de ce principe implique que la relation se réalise dans un rapport coopératif et de collaboration par opposition à un rapport hiérarchique »*²³⁴.

D'autant plus que ces relations semblent viser à répondre aux besoins des individus à travers une approche globale. Les organismes obtiennent un rôle plus large étant aussi investis dans le développement des collectivités : *« Elles axent leurs interventions sur les besoins de la personne, et ce, au-delà de l'emploi. La diversité de la formation de leurs intervenantes et intervenants assure la présence des compétences nécessaires à une approche globale pour répondre aux diverses problématiques des personnes qu'elles servent. Ces organisations communautaires ont acquis au fil des années une capacité d'adaptation qui se traduit par la souplesse et la flexibilité de leur pratique. De plus, l'innovation dont elles font preuve reflète le lien étroit qu'elles entretiennent avec les communautés et avec les besoins des personnes. Ancrées dans leur milieu, elles participent à la consolidation du tissu social et au développement des collectivités »*²³⁵.

Les exigences sont effectivement multiscalaires dans ce protocole et le partenariat est perçu davantage comme une possibilité de répondre à des défis sociaux, économiques ou professionnels et à différentes échelles : *« Les actions entreprises conjointement à l'échelle tant nationale, régionale que locale témoignent de leur volonté, de leur capacité et de leur intérêt à*

²³³ Emploi-Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », p.9.

²³⁴ Emploi-Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », p.10.

²³⁵ Emploi-Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », p.6.

mettre en commun leurs efforts pour favoriser l'insertion sociale, professionnelle et économique, et confirment leur association »²³⁶.

En reconnaissant les organismes comme pouvant répondre aux besoins globaux des individus, au-delà même de l'emploi, cela marque peut-être de nouvelles représentations émergentes du rôle des organismes en employabilité. Ces derniers semblent être davantage en mesure de répondre à de nouveaux défis qui dépassent la simple question de l'emploi grâce à leur expertise. Compte tenu de leur expertise, il apparaît alors que les organismes sont davantage perçus comme des partenaires incontournables qu'il conviendrait d'intégrer dans les processus d'action publique à travers des processus horizontaux, auxquels les services ministériels ne pourraient répondre à eux seuls.

2 – La mutualisation des expertises entre organismes communautaires

Pour poursuivre, le *protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité* nous offre de larges informations sur les différents partenariats existants entre les organismes communautaires œuvrant à l'employabilité. En effet, les annexes du protocole de reconnaissance, apportées par différents organismes rassemblés en groupes, présentent leur culture organisationnelle, leurs dispositifs ou leurs pratiques.

Ces organisations sont : l'Association des clubs de recherche d'emploi du Québec (ACREQ) ; le Collectif des entreprises d'insertion du Québec (CEIQ) ; le Regroupement québécois des organismes en développement de l'employabilité (RQuODE) ; le Réseau canadien des entreprises d'entraînement (RCEE) ; le Réseau des services spécialisés de main-d'œuvre (RSSMO) ; le Regroupement des organismes spécialisés pour l'emploi des personnes handicapées (ROSEPH). Chacun de ces groupes réunit une pluralité d'acteurs : des entreprises aux institutions en passant par les demandeurs d'emploi, des populations cibles et organisations socioéconomiques et communautaires.

Premièrement, la non-hiérarchisation semble être une volonté générale des organismes communautaires regroupés et également marquée par trois ambitions : l'autonomie des acteurs,

²³⁶ Emploi-Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », p.5.

leur adhésion volontaire et la réalisation d'un projet commun : « *Le Collectif ne possède pas et ne souhaite pas posséder les pouvoirs hiérarchiques d'une fédération* »²³⁷. Ces relations se caractérisent aussi par leur capacité à intégrer l'ensemble des acteurs autour d'un projet fédérateur : « *Lorsqu'il y a un processus visant à améliorer la situation d'intégration à l'emploi sur un territoire donné, qu'il y a présence d'un réseau et que le pouvoir décisionnel est égalitaire pour tous les partenaires. Il s'agit d'un travail collectif, avec des objectifs communs* »²³⁸.

L'Association des clubs de recherche d'emploi du Québec (ACREQ) offre l'occasion de créer une relation horizontale marquée par un dynamisme collectif dans lequel chaque acteur prend part au processus de recherche d'emploi – des conseiller.ères aux chercheur.ses d'emploi. Par ailleurs, cette horizontalité se caractérise par une approche globale et centrée sur l'individu s'appuyant à la fois sur une stratégie qui vise l'insertion professionnelle et sociale : « *Le Club favorise une médiation harmonieuse et une transaction positive entre la personne, la communauté et l'emploi. De plus, il s'appuie sur une stratégie et un processus d'insertion sociale et professionnelle fondés sur un parcours dynamique vers l'emploi par la pratique de la convivialité, de la sociabilité et de la réciprocité* »²³⁹.

Cette approche globale se matérialise tout autant au moyen de la notion de « développement économique communautaire » que préconise le Collectif des entreprises d'insertion du Québec (CEIQ) notamment. La notion permet d'appréhender que la collaboration cherche à atteindre tous les aspects de la réalité des individus en prenant en compte leur environnement pouvant impacter son insertion vers l'emploi et avec la volonté de participer également au développement de ces mêmes environnements dans toute leur complexité. Les défis sont désormais : politiques, sociaux ou même écologiques : « *La notion de développement économique communautaire, à laquelle se réfère le Collectif, suggère une transformation des structures et des systèmes menant à une amélioration de la qualité de vie pour toutes les personnes vivant sur un même territoire. Le Collectif des entreprises d'insertion préconise une vision globale du développement qui tient simultanément compte du contexte économique, politique, social, culturel et écologique dans lequel les gens vivent. Il tient pour acquis que ses*

²³⁷ Emploi-Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », annexe II, 1^{ère} page.

²³⁸ Emploi-Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », annexe III, 4^e page.

²³⁹ Emploi-Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », annexe II, 1^{ère} page.

membres poursuivent un objectif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion et qu'ils ont une volonté commune de faire face aux problèmes de désintégration économique et sociale de leur milieu »²⁴⁰.

Cette horizontalité se présente comme une opportunité pour ces acteurs avec la possibilité de gagner en indépendance dans les actions menées, de remettre en question les dynamiques sociales en jeu et de favoriser les liens entre acteurs de l'employabilité à travers la diffusion d'information entre autres : *« Doté d'une indépendance de pensée et d'action, le Collectif est un regroupement d'entreprises d'insertion à caractère provincial et qui fait preuve de solidarité. Il est à la fois consultatif et décisionnel, selon les mandats, et met en place des services répondant aux besoins des membres. Il est capable de développement et de critique sociale, capable de saisir des enjeux sociaux, de recueillir de l'information pertinente, de l'analyser et de la diffuser à ses membres et partenaires clairement et rapidement »²⁴¹.*

Il y a en plus la possibilité pour ces groupes d'échanger sur les expertises propres à chacun et sur les thématiques en lien avec le travail afin d'améliorer l'accompagnement en employabilité des différents publics : *« Le Regroupement poursuit les objectifs suivants: Perfectionner les méthodes d'intervention et augmenter l'efficacité du travail auprès des clientèles défavorisées sur le plan de l'emploi ; Favoriser la communication entre les organismes et créer un lieu d'échange du savoir faire en matière d'intégration au travail »²⁴².* Mais également, les regroupements permettent de faire pression sur les décisions publiques et représenter ses intérêts : *« Représenter l'ensemble de ses membres et défendre leurs intérêts auprès de partenaires sociaux, économiques, communautaires et gouvernementaux »²⁴³.*

La mutualisation des expertises de chacun de acteurs présentés semble être une opportunité pour ces organismes. Marquée par la non-hiérarchisation et l'horizontalité, la mutualisation permet aux organismes de gagner une véritable autonomie pour apporter des solutions précises aux problématiques présentées, voire de faire pression pour défendre leurs intérêts. Ces processus de concertations, sont en également des opportunités pour accompagner l'individu

²⁴⁰ Emploi-Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », annexe II, 2^{ème} page.

²⁴¹ Emploi-Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », annexe II, 2^{ème} page.

²⁴² Emploi-Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », annexe III, 1^{ère} page.

²⁴³ Emploi-Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », annexe III, 1^{ère} page.

vers des solutions plus complètes et globales dans un contexte où les problématiques sont davantage complexes et multiscalaires.

B - Accompagnement des personnes éloignées du marché du travail dans le cadre du partenariat avec les organismes spécialisés en employabilité : une dimension globale de l'accompagnement

Le second document étudié : *accompagnement des personnes éloignées du marché du travail dans le cadre du partenariat avec les organismes spécialisés en employabilité*²⁴⁴ (début des années 2000) présente l'accompagnement des personnes éloignées du marché du travail par les organismes spécialisés en employabilité dans le cadre de leur partenariat avec Services Québec. Il vient préciser le cadre dans lequel se déroule l'accompagnement et le rôle de chaque partenaire. Ici aussi, il est pertinent de relever que les interventions visaient à prendre en compte l'ensemble des dimensions de l'individu à travers une intervention globale et avaient la volonté de s'éloigner d'une vision seulement statistique de l'individu.

1 – Un projet partenarial « humain » et global

Une attention est portée à « l'humain », à ses difficultés et à ses aspirations, qui semblent être au cœur de la mise en œuvre du projet partenarial : « *Les difficultés qu'elles rencontrent, notamment des difficultés d'adaptation, nécessitent une intervention globale en lien avec toutes les dimensions de leurs difficultés* »²⁴⁵. « *Le défi de donner une définition de la clientèle éloignée du marché du travail est d'éviter de tomber dans une description statique qui se résumerait à une liste de caractéristiques qui risqueraient d'être utilisées de façon étroite ou exclusive* »²⁴⁶.

²⁴⁴ Emploi-Québec, « Accompagnement des personnes éloignées du marché du travail dans le cadre du partenariat avec les organismes spécialisés en employabilité », Forum national Emploi-Québec/Ressources externes, [non daté], document réalisé dans le cadre des travaux d'un sous-comité du Forum national Emploi-Québec/Ressources externes, 13 p.
https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/07_Recours_ressources_externes/7_8_Accomp_pers_eloignees_marche_cadre_part_org_employabilite/Accompagnement_Version_finale.pdf.

²⁴⁵ Emploi-Québec, « Accompagnement des personnes éloignées du marché du travail dans le cadre du partenariat avec les organismes spécialisés en employabilité », p.3.

²⁴⁶ *Ibid.*

Ce partenariat est d'autant plus bénéfique du fait des principes fondamentaux précisés confirment la pertinence des interventions. Ces principes communs sont en effet davantage centrés sur la personne plus que sur la nécessité de répondre essentiellement à des exigences du marché du travail. L'individu, son accompagnement, son bien-être moral, son estime de soi et son potentiel apparaissent ainsi comme des facteurs de réussite : *« Une approche centrée sur la personne; la capacité d'autodétermination de chacun; le besoin d'actualisation des personnes; l'estime de soi comme besoin légitime de tout être humain et comme facteur d'intégration au marché du travail; la capacité de changer des individus; l'accompagnement des personnes comme facteur incontournable de réussite; une approche partenariale de services; la reconnaissance, le développement et la valorisation des compétences et du savoir des personnes afin de mettre au jour leur potentiel »*²⁴⁷.

Si l'accompagnement des individus dans sa globalité semble être au cœur du projet partenarial, la suite de l'étude du document montre qu'une reconnaissance mutuelle de l'expertise des acteurs est importante en vue de répondre adéquatement aux besoins des individus.

2 - La reconnaissance de l'expertise de chacun des acteurs

La logique qui prédomine est celle du travail en commun marqué par son horizontalité dans lequel chaque partie participe (institution, organisme, personne accompagnée) en fonction de son expertise, de sa capacité et de ses responsabilités: *« Il convient de positionner la relation partenariale, plus particulièrement en ce qui a trait aux contenus et à la gestion des ententes signées entre les parties ainsi que les responsabilités respectives d'Emploi-Québec, des organismes et des personnes accompagnées. L'intention est que les interventions de chacun s'inscrivent dans une logique de faire ensemble plutôt que de faire-faire »*²⁴⁸.

Cet « esprit de collaboration » semble persister à chaque étape de l'intervention : *« l'esprit de collaboration et de partenariat dans la prestation de services devrait guider l'engagement de chacune des parties dans l'échange de renseignements ainsi que la recherche de solutions simples et novatrices pour la tenue du fil rouge et le relais d'information »*, marquant un essor

²⁴⁷ Emploi-Québec, « Accompagnement des personnes éloignées du marché du travail dans le cadre du partenariat avec les organismes spécialisés en employabilité », p.5.

²⁴⁸ Emploi-Québec, « Accompagnement des personnes éloignées du marché du travail dans le cadre du partenariat avec les organismes spécialisés en employabilité », p.8.

particulier d'un paradigme partenarial et sa mise en œuvre dans le milieu communautaire et auprès des institutions, tout en insistant sur la volonté de faire ensemble plus que sur la contrainte : « *Autrement dit, dans un esprit de collaboration, il s'agit ici de faire ensemble (plutôt que faire-faire ou que faire et imposer)* »²⁴⁹.

En ce qui concerne les organismes d'employabilité, il y a dans ce document datant du début des années 2000 une réelle reconnaissance de leur capacité à accompagner les individus et cette expertise fait partie intégrante de leur singularité : « *L'expertise et la contribution des organismes à l'offre de service d'Emploi-Québec résident particulièrement dans leur capacité d'évaluer les besoins des personnes plus éloignées du marché du travail, et d'ajuster les interventions et les actions à entreprendre en fonction des difficultés et des obstacles qu'elles rencontrent dans leur démarche vers l'intégration en emploi. Ainsi, l'accompagnement doit être souple, flexible et adapté aux besoins des personnes* »²⁵⁰.

Cette expertise des organismes s'ajoute à celle de Services Québec dont les responsabilités s'inscrivent adéquatement dans un cadre partenarial. En tant que représentant institutionnel, son rôle est celui de gestionnaire et d'associé, et il reconnaît l'expertise de l'organisme, engendrant des relations en apparence peu hiérarchiques, voire très égales : « *Dans le cadre des ententes en approche globale, Emploi-Québec, à titre de gestionnaire de Parcours, confie la prise en charge des clientèles visées par ces ententes à des organismes partenaires. Pour Emploi-Québec, l'objectif d'offrir une intervention adaptée aux besoins des personnes, en association avec des organismes, implique de travailler de concert avec ces derniers* »²⁵¹.

Ce dernier document semble marquer une étape importante dans la reconnaissance de chacun des acteurs capables d'apporter des solutions en fonction de son expertise. L'horizontalité est valorisée de même que la singularité des acteurs - qu'il s'agisse de Services Québec (gestionnaire) ou des organismes en employabilité (prise en charge des individus). Cependant, ces évolutions émergentes témoignent de représentations inhérentes à l'action publique en lien avec la notion de partenariat valorisée dans les discours étatiques.

²⁴⁹ Emploi-Québec, « Accompagnement des personnes éloignées du marché du travail dans le cadre du partenariat avec les organismes spécialisés en employabilité », p.13.

²⁵⁰ Emploi-Québec, « Accompagnement des personnes éloignées du marché du travail dans le cadre du partenariat avec les organismes spécialisés en employabilité », p.4.

²⁵¹ Emploi-Québec, « Accompagnement des personnes éloignées du marché du travail dans le cadre du partenariat avec les organismes spécialisés en employabilité », p.9.

C - Valeurs, normes d'action et algorithmes : des représentations véhiculées autour de la norme partenariale

Ces processus de reconnaissance et de collaboration sont en lien avec les transformations en cours qui touchent l'ensemble de la société et témoignent de l'émergence de nouvelles représentations du monde chez les acteurs sociaux. Les documents permettent de distinguer différents niveaux de perceptions du monde articulés par le référentiel d'efficacité globale.

L'horizontalité constitue en effet une valeur essentielle permettant à chacun des acteurs de participer sans hiérarchisation explicite au sein de collaborations mises en place grâce à leurs expertises respectives. Cette horizontalité permet de répondre à des enjeux globaux qui dépassent le simple cas de l'emploi : « *Elles axent leurs interventions sur les besoins de la personne, et ce, au-delà de l'emploi* »²⁵².

Ensuite, les normes d'action publique émises mettent en avant des principes d'action généraux qui tiennent compte de la complexité des individus à travers une perspective collaborative tout aussi importante et nécessaire. L'ambition est de prendre en compte toutes les dimensions de l'individu, notamment à travers son territoire de vie : « *il faut tenir compte des dimensions individuelles qui ont un impact tout aussi important* »²⁵³ ; « *Le Collectif des entreprises d'insertion préconise une vision globale du développement qui tient simultanément compte du contexte économique, politique, social, culturel et écologique dans lequel les gens vivent* »²⁵⁴.

Enfin, en ce qui concerne les théories causales ou algorithmes, la collaboration semble être une opportunité pour les organisations communautaires et institutions à travers le partage d'expertise ou toute autre forme de collaboration qui permet de réaliser des objectifs communs qu'ils ne pourraient accomplir seuls : « *Cette complémentarité procure ainsi des avantages qui*

²⁵² Emploi-Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », Gouvernement du Québec, 2006, 45 p., p.6.https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/07_Recours_ressources_externes/7_4_Protocole_de_reconnaissance_et_de_partenariat/Protocole.pdf

²⁵³ Emploi-Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », p.9.

²⁵⁴ Emploi-Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », annexe II, 2^{ème} page.

*permettent des réalisations que les organisations communautaires œuvrant en employabilité et Emploi-Québec ne pourraient accomplir seules »*²⁵⁵.

Pierre Muller note que dans ce cycle 4, les modes d'exercice du gouvernement changent au sein d'un espace public qui se fragmente et dans lequel aucun acteur n'a la possibilité de monopoliser la production de sens et la définition des instruments d'action publique²⁵⁶. Ainsi, à l'étude des documents, on constate une volonté émergente pour ces acteurs de se réunir à travers un projet qui les fédère tous, sans hiérarchisation. Ils se veulent autonomes et souhaitent que leur intégration soit volontaire. En somme, ce partenariat permet aux organismes en employabilité de gagner en autonomie, en indépendance tant dans la pensée que dans l'action ou dans leur marge de manœuvre. Nous pouvons alors constater certains avantages de la gestion horizontale, entre autres : complémentarité des acteurs ; accroissement des flux et carrefour d'information ; partage de coûts, d'expertise ; le service à l'utilisateur priorisé comme dénominateur commun de mobilisation²⁵⁷.

Cependant, cette apparente cohésion des acteurs n'est ni constante ni sans tensions. La gestion horizontale n'est pas non plus une solution à toutes les difficultés des organisations et il ne s'agit pas de dire qu'elle se substituerait totalement à la gestion verticale²⁵⁸. Cette gestion interroge en effet la loyauté de chacun des acteurs présents, la confiance au sein du groupe, la question de l'éthique dans la divulgation de l'information, l'unité entre des acteurs venant d'horizons différents, etc²⁵⁹. Pour répondre à ces défis, les acteurs usent entre autres de règles communes pour stabiliser leur collaboration. Lyet évoque notamment la notion de « transaction sociale »²⁶⁰. Cette notion signifie que l'accord permet la réciprocité et la coalition d'intérêt²⁶¹. Ceci donne l'occasion de mieux appréhender comment des collaborations sont capables de se

²⁵⁵ Emploi-Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », p.9.

²⁵⁶ FAURE Alain et MULLER Pierre, « Cycle, réseaux, récits : questions de recherche sur l'action publique locale-globale », in BONNAL Philippe, CHEVALIER Pascal, DEDEIRE Marc et SOURISSEAU Jean-Michel (dir.), *Production et circulation des normes pour l'action territoriale*, Presses Universitaires de la Méditerranée, 2016, pp. 31–39. <https://doi.org/10.4000/books.pulm.3301>.

²⁵⁷ BOURGAULT Jacques et LAPIERRE René, *Horizontalité et gestion publique : rapport final au Centre canadien de gestion, au Réseau du leadership, au Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec et à l'École nationale d'administration publique*, décembre 2000, 37 p. <https://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-80-2001F.pdf>.

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ LYET Philippe, « Les transactions partenariales dans le travail social : des institutions incertaines », *Pensée plurielle*, n° 43, 2016, pp. 15–22. <https://doi.org/10.3917/pp.043.0015>.

²⁶¹ *Ibid.*

créer malgré des acteurs ayant des logiques et intérêts différents. Ces acteurs passent par différents processus entre conflits, négociations ou ajustements²⁶². Les transactions sociales se réalisent alors grâce à des processus de reconnaissance endogène des groupes concernés. Ces facteurs qui favorisent la maturité identitaire sont en réalité variés : ils peuvent concerner l’ancrage historique du groupe, une orientation claire, la stabilité de l’équipe, etc²⁶³.

Enfin, ce cycle interroge sur la place de l’État et son rôle dans les processus de fragmentation en cours. En effet, on a pu constater des signes d’une nouvelle forme de gouvernementalité dans les relations entre organismes communautaires et le niveau institutionnel. Ceci se caractérise par l’émergence du référentiel de l’efficacité globale qui donne au local un statut moins subsidiaire²⁶⁴. On assiste à une transformation de l’État et du local, ainsi que des dynamiques qui permettent à divers acteurs d’agir simultanément et à différentes échelles²⁶⁵. Les acteurs se perçoivent moins selon une position marquée par une hiérarchisation stricte que comme des partenaires importants pour répondre à ces logiques plus globales et complexes. Ainsi, même si des formes de verticalité persistent entre les parties, le référentiel met en lumière des cadres cognitifs et normatifs émergents : Les organismes ne paraissent plus simplement comme des exécutants, mais comme des acteurs capables de participer aux processus de décision, voire en mesure de gagner une forme d’indépendance dans leurs décisions vis-à-vis des institutions étatiques. Ces processus en cours indiquent ainsi une redéfinition des représentations de la jeunesse et de l’emploi dans un contexte de transformations majeures du secteur de l’emploi et de la jeunesse.

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ FOURNIER Danielle, RENÉ Jean-François, DUVAL Michelle, GARON Suzanne, FONTAINE Annie, CHÉNARD Josée et LEFEBVRE Christine, « La dynamique partenariale sur les pratiques des organismes communautaires dans le contexte de la réorganisation du réseau de la santé et des services sociaux », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 14, n° 1, juin 2001, pp. 111–131. <https://doi.org/10.7202/008328ar>.

²⁶⁴ FAURE Alain et MULLER Pierre, « Cycle, réseaux, récits : questions de recherche sur l’action publique locale-globale », in BONNAL Philippe, CHEVALIER Pascal, DEDEIRE Marc et SOURISSEAU Jean-Michel (dir.), *Production et circulation des normes pour l’action territoriale*, Presses Universitaires de la Méditerranée, 2016, pp. 31–39. <https://doi.org/10.4000/books.pulm.3301>.

²⁶⁵ *Ibid.*

III – Une réaffirmation de la place des acteurs de l’emploi et de la jeunesse

Dans un contexte de mondialisation, le local et le régional deviennent plus importants car ils permettent de nouvelles formes de collaboration entre acteurs. Ces collaborations permettent en outre de répondre à des problématiques que l’État ou l’entreprise ne parviennent pas à résoudre²⁶⁶. L’enquête permet d’observer des processus en réseau qui caractérisent les relations menées entre les acteurs des organismes et l’ensemble du tissu social et économique. Ces dynamiques sont effectivement à mettre en relation avec un contexte territorial particulier. Selon Muller, il s’avère que ce cycle d’action publique se caractérise par des formes nouvelles de rapports à l’espace public pour les individus et les groupes²⁶⁷. De même, il semblerait que l’investissement des individus dans la sphère publique se caractérise davantage par la construction locale de réseaux interrogeant l’autonomie des différents niveaux d’action publique²⁶⁸. Le local tend à se présenter comme un espace de mobilisations sociales et identitaires ; un espace où les attentes politiques sont formulées et débattues.

Dans notre cas, il semblerait qu’il existe un investissement important du local pour répondre aux difficultés (A) plaçant les organismes d’emploi-jeunesse, dont notamment les CJE comme des figures de proue ou comme des réponses aux défis multivariés et globaux (B).

A - Le renforcement de l’échelon local : une perte d’influence des institutions étatiques ?

L’enquête montre des dynamiques locales de réseaux où les relations diffèrent grandement entre les différentes échelles des territoires. Les processus de coordination et les rôles semblent se redéfinir en fonction de la réalité locale. Pierre Muller évoque ainsi des mises en récits du bien

²⁶⁶ LÉVESQUE Benoît, « Le développement régional et local, avant et après la mondialisation », *Cahiers du CRISES*. *Collection Études théoriques*, n° ET0116, conférence prononcée à l’occasion de l’Assemblée générale du Conseil régional de développement (CRD) des Laurentides, 7 juin 2001. <https://depot.erudit.org/dspace/bitstream/001671dd/1/ET0116.pdf>.

²⁶⁷ FAURE Alain et MULLER Pierre, « Cycle, réseaux, récits : questions de recherche sur l’action publique locale-globale », in BONNAL Philippe, CHEVALIER Pascal, DEDEIRE Marc et SOURISSEAU Jean-Michel (dir.), *Production et circulation des normes pour l’action territoriale*, Presses Universitaires de la Méditerranée, 2016, pp. 31–39. <https://doi.org/10.4000/books.pulm.3301>.

²⁶⁸ *Ibid.*

commun en lien avec ces processus de gouvernementalité. Ces processus participent à traduire des problèmes qui s'affranchissent d'un raisonnement sectoriel centré sur l'État ²⁶⁹.

En interrogeant un.e directeur.trice d'un CJE d'une grande zone urbaine, la marge de manœuvre se présente comme satisfaisante grâce notamment à un véritable travail collaboratif avec les acteurs municipaux : « *Une bonne marge de manœuvre, comme je l'ai expliqué tout à l'heure, avec les partenaires de la communauté au niveau municipal. C'est à dire qu'il y a une compréhension des enjeux et qui fait en sorte qu'il y a de la synergie. On arrive à travailler ensemble, à créer des plans d'action. On sent vraiment qu'on accomplit ensemble.* » Cependant, en ce qui concerne l'échelle de l'État provincial, c'est-à-dire les services du ministère représentés par Services Québec, les relations semblent différentes et moins positives. En effet, ces liens sont marqués par leur rigidité. Il/elle poursuit : « *Si on s'en va du côté de Services Québec, non, ça [les marges de manœuvre du CJE vis-à-vis de Services Québec] n'existe pas. En fait, c'est là où on est plutôt mis devant des fonctions, des obligations, un conseil du trésor, une façon de faire. C'est comme un système très rigide, pas très agile, qui ne comprend pas la nature... Je pense en fait c'est qu'avec Services Québec, on n'est pas en train de maximiser ce qu'on peut faire.* »

Au contraire, en ce qui concerne un.e intervenant.e d'une autre grande zone urbaine, il apparaît que les liens avec le bureau cette fois régional - et non provincial - de Services Québec sont bons. Cependant, c'est grâce à des relations informelles dans lesquelles les acteurs s'entendent sur des difficultés en ce qui concerne les jeunes : « *Fait qu'on a une belle relation avec eux autres. Ça travaille bien, parce que moi je suis conscient qu'eux autres, ils sont pris pour appliquer ce qui est décidé en haut.* » Cependant, il/elle souligne que ces bonnes relations ne correspondent pas à la réalité générale et varient en fonction du contexte : « *Ici, ça se passe quand même bien parce qu'il y a place à la négociation, puis de partager notre réalité dans une certaine mesure. Eux autres, ils l'utilisent. Mais il y a d'autres régions où c'est beaucoup plus complexe. Puis il n'y a pas de relation partenariale.* »

En effet, l'enquête montre notamment que ces relations partenariales non seulement diffèrent en fonction des territoires et des relations, témoignant des formes variées de relations tant dans leur forme que dans leur intensité selon un.e conseiller.ère en employabilité dans un organisme national : « *Donc les relations vont beaucoup varier d'une région, puis même, des fois, de la*

²⁶⁹ Ibid.

relation entre un CJE puis un bureau de Service Québec à l'autre. Il y a des endroits où justement, les réalités territoriales particulières vont être plus entendues que d'autres. Il y a des endroits où... Tu sais, c'est vraiment d'humain à humain au final. Si la personne elle a une sensibilité aux réalités que vit l'organisme, aux réalités de la clientèle, ça peut se passer beaucoup mieux que quand la personne à qui on s'adresse en a moins, compte tenu justement de cette variabilité, puis cette latitude décisionnelle que les différents acteurs vont avoir. »

Les propos des acteurs de la jeunesse révèlent des représentations différentes en fonction du territoire d'action. Muller évoque que « *l'argumentaire des acteurs procède d'une construction narrative sensible dans laquelle l'esprit des lieux possède souvent une importance décisive* »²⁷⁰. Pour lui effectivement, le référentiel de l'efficacité globale est imprégné par une symbolique localisée et contextualisée des prises de position²⁷¹. Dans notre étude, au sein de la première grande zone urbaine étudiée, les services municipaux sont perçus comme des partenaires tandis que Services Québec à niveau provincial est davantage perçu comme une contrainte ; au contraire, pour l'intervenant.e de l'autre grande zone urbaine, Services Québec au niveau régional est davantage un partenaire, cependant nécessitant de passer par des liens informels qui favorisent la collaboration. Mais il/elle montre toutefois un recul quant aux décisions d'ordre étatique : « *Puis elles le savent. [Prénom], elle le sait quand je lui dis : « vous ne parlez pas des jeunes ».* Puis elle dit : « *oui je le sais.* »

On voit cependant certaines convergences des représentations, parmi les acteurs des CJE présentés, de la place accordée aux organismes et à l'État. Les acteurs jeunesse et d'emploi veulent davantage avoir de place dans les processus de décisions et dans la mise en place des politiques publiques. Ils se perçoivent comme des acteurs indispensables pour participer à répondre à ces nouveaux défis multivariés et mettent en lumière plus que jamais le rôle central des CJE notamment au sein de l'échelon local. Le référentiel de l'efficacité globale donne ainsi l'opportunité de s'interroger sur un rôle nouveau accordé aux CJE ; selon Jean-François René et Lise Gervais, les évolutions sembleraient témoigner que les acteurs demeurent désormais les

²⁷⁰ Ibid.

²⁷¹ Ibid.

principaux responsables de la résolution des problèmes sociaux et économiques²⁷². L'État pour eux ne serait qu'un acteur parmi d'autres participant notamment à structurer le lien social²⁷³.

B - Les organismes d'emploi-jeunesse à l'avant-poste des transformations globales

Face à des transformations globales qui évoluent et qui dépassent le cas unique de l'emploi, les organismes en emploi-jeunesse dont les CJE souhaitent répondre et participer à l'apport de solutions plus générales aux jeunes confrontés à ces défis complexes et multivariés.

Un.e directeur.trice de CJE d'une grande zone urbaine lie emploi et transformation des processus en cours. Bien plus, les CJE devraient pouvoir répondre à ces transformations en créant des « ponts », notamment entre différents acteurs sociaux du fait de problématiques interreliées : *« Je pense que le premier enjeu, ce serait de trouver sa place sur un marché du travail en profonde limitation. Les jeunes doivent composer avec la précarité, l'évolution rapide des compétences, les impacts de l'automatisation, les difficultés d'accès à des expériences professionnelles significatives. On peut dire aussi que les participants ont souligné l'importance, au CJE, dans le cadre de nos rencontres et d'accompagnement, de renforcer des passerelles. »*

Répondre à ces difficultés semble d'autant plus important car elles touchent notamment à la santé mentale des demandeurs d'emploi et donc à leur parcours en employabilité selon un.e directeur.trice de CJE : *« Fait que là, en ce moment, le jeune, moi j'appelle ça les multifacteurs, il est pris avec la crise du logement, la sécurité alimentaire, l'IPC (Indice des prix à la consommation), puis ça, ça a des impacts sur sa santé mentale. »*. Un.e chargé.e de projet au sein d'un organisme en employabilité réaffirme l'importance d'apporter une approche globale dans l'intervention du fait d'un ensemble d'obstacles d'ordre systémique qui dépassent le simple cas de l'emploi : *« On en parlait, de l'approche globale, il y a quelques minutes dans l'entrevue, de dire qu'il faut prendre en compte l'ensemble des sphères de vie du jeune si on veut vraiment intervenir de façon durable. Donc ce n'est pas nécessairement juste l'emploi. Je*

²⁷² RENÉ Jean-François et GERVAIS Lise, « Les enjeux du partenariat aujourd'hui », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 14, n° 1, juin 2001, pp. 20–30. <https://doi.org/10.7202/008322ar>.

²⁷³ *Ibid.*

parlais de santé mentale, mais on a des enjeux de transport dans les régions, de coût du logement. On a des enjeux de précarité financière, conciliation études-travail, la discrimination, l'accès aux services. Donc je pense que c'est tous ces enjeux-là dont il faut tenir compte quand on intervient auprès des jeunes et des moins jeunes. Ce n'est pas nécessairement juste une approche qui est centrée sur la personne. C'est aussi une approche qui doit prendre en compte les obstacles systémiques. »

Ces difficultés semblent par ailleurs évoluer dans le temps comme l'indique un.e directeur.trice d'un CJE. Il/elle relie ces difficultés à un contexte post-pandémique qui a participé à de profondes mutations globales : *« Donc tout ça en fait, ce que ça nous dit, c'est que les défis vécus par les jeunes dépassent largement les enjeux traditionnels d'employabilité. Donc les parcours sont de plus en plus influencés par des facteurs économiques, sociaux, technologiques et psychosociaux. Donc ça exige des réponses intégrées et adaptées. »*

« Interviewer : Merci pour votre réponse. Du coup, ce sont des difficultés qui ont évolué avec le temps, vu que c'est un monde en mutation, forcément, ce sont des difficultés qui ont évolué.

Il/elle : Oui. Forcément oui. On est vraiment en fait dans un contexte... On peut dire qu'il y a avant la pandémie, après la pandémie. Et après la pandémie, il y a comme une chaîne d'événements. »

Le référentiel d'efficacité globale témoigne de profondes mutations dans le rôle des acteurs de l'employabilité et de la jeunesse. En reliant les problématiques à un cadre plus global, ces changements réaffirment la place centrale des acteurs l'emploi pour répondre aux défis qui touchent les jeunes. De même, il apparaît que les représentations institutionnelles des organismes tendent à se redessiner. L'analyse documentaire a permis de relever que progressivement, des processus moins hiérarchiques et horizontaux émergent du fait de défis plus complexes et demandant une collaboration commune. Ces processus nous interrogent désormais sur la place accordée aux jeunes au sein de logiques participatives et collaboratives.

IV – Des clients ou des partenaires ? La participation limitée des jeunes dans les processus partenariaux

La question qui se pose vise désormais à comprendre la position occupée par les jeunes durant les processus collaboratifs. Pierre Muller caractérise ce régime de citoyenneté par une citoyenneté dans laquelle l'individu est en mesure de gérer de façon autonome sa place dans l'espace public, dans un contexte de renforcement des inégalités sociales et économiques²⁷⁴. Ce régime ouvre également la possibilité d'une citoyenneté en réseaux, notamment au sein de « communautés virtuelles choisies »²⁷⁵. Mais ce qui nous intéressera plus spécifiquement au travers de cette perspective de réseaux est la construction locale de réseaux grâce à l'insertion des individus dans la sphère publique²⁷⁶.

Ceci permet de nous interroger sur le rôle des jeunes dans les processus d'employabilité : sont-ils des acteurs passifs ou actifs ? Parviennent-ils à contribuer activement à ces processus ? En quoi le référentiel de l'efficacité globale redéfinit-il la place occupée par les jeunes dans les réseaux d'action publique ?

Ce que nous analyserons très précisément, ce sont ces relations entre les intervenant.es en employabilité et les jeunes, qui révèlent des cadres normatifs ou cognitifs en direction des jeunes ainsi que le rôle qu'ils sont censés occuper. Pour cela, étudier le vocable qui décrit l'implication des jeunes est intéressant, car son utilisation par les organismes met en lumière la place occupée par les bénéficiaires par rapport aux autres acteurs²⁷⁷.

Ainsi, comme l'ont déjà constaté par Longo et *al.*²⁷⁸, et d'autres auteurs, si les discours privilégient une vision proactive des jeunes (A), ils peinent à s'inscrire dans des actions concrètes pour leur implication (B).

²⁷⁴ MULLER Pierre, « II. Les cycles d'action publique », in *La société de l'efficacité globale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2015, pp. 73–115. <https://shs.cairn.info/la-societe-de-l-efficacite-globale--9782130651949-page-73?lang=fr>.

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ *Ibid.*

²⁷⁷ LONGO María Eugenia, GAUDREAU Alice et FRANKE Sandra, « Innover dans les politiques d'emploi pour les jeunes : solutions intégrées, collaboration informelle et promesses de participation », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 68, hiver 2020, pp. 147–180. <https://doi.org/10.7202/1086361ar>.

²⁷⁸ *Ibid.*

A – Des discours en faveur de l'implication des jeunes

Nos entretiens permettent d'étudier la manière dont les jeunes sont appelés à davantage participer à un processus de collaboration visant leur intégration et l'atteinte de leurs objectifs d'emploi. L'analyse nous permet aussi de voir qu'il y a une réelle différence dans la prise en compte du jeune dans ces processus collaboratifs. Si, auprès des acteurs de la mise en œuvre des politiques d'emploi, les jeunes sont perçus comme étant des ressources qu'il faudrait davantage intégrer dans les décisions, les injonctions gouvernementales, au contraire, les perçoivent comme des usagers de services. Il existe effectivement une volonté de mettre l'accent sur l'efficacité des services par une plus grande participation de la personne « citoyenne-usagère-cliente »²⁷⁹. L'individu devient ainsi un acteur dont le rôle reste à préciser, mais son implication reste cependant au deuxième plan²⁸⁰. Son rôle devrait pourtant être plus important dans les politiques qui les concernent et les affectent directement²⁸¹.

L'un des intervenants d'une grande zone urbaine présente l'accompagnement dans son aspect participatif, dans lequel chaque partie participe à la mise en œuvre des objectifs d'emploi : « *Ok, on a cinq axes de services. On a un premier axe qui s'appelle l'accueil et référence. C'est un service de première ligne. Ça veut dire que le jeune qui arrive ici avec rendez-vous ou sans rendez-vous, quand il arrive ici, il est accueilli. Puis là, il y aura une rencontre pour voir comment on va l'accompagner, puis où on va aller avec lui.* »

Or, ce même intervenant souhaite par ailleurs s'éloigner de la dimension du jeune chercheur d'emploi comme consommateur d'un service. Il lui accorde une identité singulière en préférant nommer l'individu par son prénom ou bien employer le terme de « participant » plutôt que « client » ou « usager ». L'appeler par son prénom, c'est le considérer dans toute sa complexité et c'est aussi une manière de l'intégrer dans ces processus participatifs tout en réduisant les barrières déjà préexistantes entre le jeune et l'intervenant : « *Oui, je te dirais que nous, ici, on a plus tendance à parler du participant que du client.* »

De même, il souhaite impliquer les jeunes et les faire participer dans un contexte changeant et évolutif. Il trace une distinction entre les préoccupations des « vieux » et celles des jeunes : « *il ne faut pas que ça soit les vieux ou les aînés qui prennent des décisions pour régler les*

²⁷⁹ Ibid.

²⁸⁰ Ibid.

²⁸¹ Ibid.

problèmes que les jeunes vivent aujourd'hui. Il ne faut pas exclure les aînés, mais il faut inclure les jeunes dans cette dynamique-là. » Intégrer les jeunes ne vise pas seulement à répondre à leurs aspirations, mais aussi à renouveler des pratiques qui semblent dépassées et à faire preuve d'innovation dans des processus nouveaux et globaux.

Un.e chargé.e de projet au sein d'un organisme en employabilité préconise également de s'éloigner d'une représentation strictement quantitative des jeunes et d'une logique de résultats motivée par les intentions des institutions. Pour cela, il/elle souhaite une flexibilité dans le travail des intervenants en prenant en compte le jeune dans sa globalité. Ces changements nécessiteraient une collaboration qui intègre le jeune, car celui-ci est le plus à même de connaître sa situation : *« Ce sont eux les experts et les expertes du parcours des jeunes qu'ils ont en face d'eux. Donc en collaboration avec le jeune bien-sûr, mais ce n'est pas la personne qui n'a jamais rencontré le jeune qui peut déterminer c'est quoi ses besoins. Donc je pense que d'offrir une meilleure flexibilité aux spécialistes qui sont sur le terrain pour intervenir dans le meilleur intérêt du jeune, par et pour le jeune et avec lui. »*

Un.e intervenant.e d'une grande zone urbaine évoque plutôt le pouvoir d'agir des jeunes dans le but d'être proactifs dans un monde changeant et dans lequel ils peinent à trouver leur place. Pour cela, il convient de favoriser des espaces permettant au jeune de se redécouvrir et de pouvoir s'engager : *« il faut soutenir les jeunes dans la construction d'un avenir porteur de sens et dans le développement de leur pouvoir d'agir. Fait que nous, ce qu'on observe, c'est une augmentation des enjeux qui sont liés à l'anxiété, la perte de repères, l'isolement, le sentiment de ne pas trouver sa place. Puis en fait, on a identifié l'importance de créer davantage d'espaces qui favorisent le sentiment d'appartenance, d'expérimentation, la confiance en soi, puis l'engagement. Donc tout ça en fait, ce que ça nous dit, c'est que les défis vécus par les jeunes dépassent largement les enjeux traditionnels d'employabilité. Donc les parcours sont de plus en plus influencés par des facteurs économiques, sociaux, technologiques et psychosociaux. Donc ça exige des réponses intégrées et adaptées. »*

Les jeunes apparaissent comme ayant la capacité de participer et de s'impliquer du fait de leur singularité. En somme, il s'agit d'en faire des acteurs qui participent à construire la programmation des CJE selon un.e directeur.trice de CJE : *« Et il y a vraiment à se focaliser aussi sur tout le potentiel et le positif que ces jeunes ont en eux pour pouvoir s'appuyer sur ce potentiel, pour faire les faire démarrer, les faire s'inscrire dans la communauté et donc également, comment dire... Faciliter leur intégration et leur insertion sociale et économique.*

Donc s'appuyer aussi sur cette force-là qu'a la jeunesse. Et peut-être à ce moment-là, les rendre plus participants au niveau de nos instances, de leur avenir. Qu'est-ce qu'ils veulent, ces jeunes ? Les interroger de cette façon. Qu'est-ce qu'ils veulent ? Et si on les interroge, prendre en compte ce qu'ils nous répondent, ce qu'ils nous disent, pour aller de l'avant, pour monter nos programmes, pour mettre sur pied des actions. Que vraiment ils deviennent aussi acteurs participatifs de leur avenir, les inclure. Ça, ça me semble être une voie aussi intéressante. »

Les entretiens montrent une volonté d'impliquer les jeunes dans les processus participatifs, en tant que connaisseurs de leur propre réalité dans un monde qui change. Or, cette dynamique ne semble pas concerner les SPE.

B – Des processus d'intégration et de participation du jeune encore limités

Les intervenants semblent vouloir donner une place aux jeunes dans ces processus en les faisant participer et en les considérant comme des partenaires légitimes aux décisions. Les solutions adoptées correspondent donc à des solutions nommées par Longo et *al.*²⁸², comme des « solutions intégrées ». Il s'agit d'une démarche qui vise à réunir des services ou secteurs pour offrir une intervention globale et territorialisée qui appréhende la complexité de l'individu, du fait d'un contexte dans lequel les jeunes ont des besoins complexes et des difficultés dans différentes sphères de leur vie. Ainsi, ces différents secteurs de services s'envelopperaient autour du jeune – *wrap around them* – en le mettant au centre du système d'acteurs, de même que sa famille, pour lui donner une marge de manœuvre. L'ambition est notamment de permettre au jeune de gagner confiance en lui ainsi que d'accroître sa résilience²⁸³.

Le référentiel d'efficacité globale permet ainsi de replacer le rôle du jeune : dans un contexte marqué par une globalisation des processus, il est désormais perçu en tant qu'expert de sa propre histoire, une expertise qu'il peut remobiliser dans des processus de collaboration. Il semble être en mesure de participer à des projets ou de créer des programmations en collaboration avec des

²⁸² LONGO María Eugenia, GAUDREAU Alice et FRANKE Sandra, « Innover dans les politiques d'emploi pour les jeunes : solutions intégrées, collaboration informelle et promesses de participation », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 68, hiver 2020, pp. 147–180. <https://doi.org/10.7202/1086361ar>.

²⁸³ *Ibid.*

intervenants. De même, les intervenants se sentent davantage limités dans leur capacité à comprendre les besoins des jeunes.

On peut noter certaines initiatives, telles que le mouvement MaVoixCompte, initié en 2018 par le Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec, qui donne la parole aux jeunes pour formuler des propositions concrètes de transformation²⁸⁴.

Toutefois, ces transformations des représentations de la place du jeune s'apparentent surtout à des évolutions en cours et cette valorisation de la participation ne signifie pas pour autant une réelle implication des jeunes²⁸⁵. Les discours affirment bien cette volonté de davantage faire participer les jeunes en mettant en avant de réelles initiatives, mais sans pour autant que cela se traduise par une large implication des jeunes ni par un investissement des institutions publiques. Les définitions proposées de la jeunesse – une clientèle, une ressource économique, des acteurs à intégrer rapidement dans l'emploi – semblent surtout révéler des cadres cognitifs et normatifs du jeune qui le placent comme un usager des services proposés plus que comme un acteur, créant des divergences quant aux représentations des jeunes. Ainsi, si le point de vue institutionnel privilégie une dimension surtout passive du jeune, les intervenants en employabilité, en comparaison, les désignent par leur prénom, les définissent comme des participants et les considèrent comme capables d'apporter légitimement des solutions.

Cependant, la valorisation de la participation permet tout de même un entraînement pour les jeunes à s'exercer à la participation, qu'ils pourraient transposer à des échelles plus larges de politiques publiques²⁸⁶.

Conclusion du chapitre 3

Le chapitre nous a permis de comprendre la mise en œuvre de processus en réseaux à travers une action publique plus fragmentée. Ceci s'explique par des dynamiques globales et multivariées qui dépassent le cadre national et permettent l'imposition d'une dynamique

²⁸⁴ Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec, MaVoixCompte, 2021. [En ligne], <https://mavoixcompte.org/>, Consulté le 11 août 2026.

²⁸⁵ LONGO María Eugenia, GAUDREAU Alice et FRANKE Sandra, « Innover dans les politiques d'emploi pour les jeunes : solutions intégrées, collaboration informelle et promesses de participation », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 68, hiver 2020, pp. 147–180. <https://doi.org/10.7202/1086361ar>.

²⁸⁶ *Ibid.*

partenariale entre les acteurs et vis-à-vis des institutions. Ces évolutions ont pu être illustrées dans l'étude des intervenants en employabilité. Leurs défis dépassent la question de l'employabilité, impliquant davantage de relations entre les acteurs. Ces réponses s'inscrivent dans un contexte local précis qui permet la construction de réseaux d'acteurs. De même, il semble que la place occupée par l'État se redéfinisse dans les processus partenariaux. Son rôle tend à évoluer vers des relations plus horizontales en direction des organismes. Par ailleurs, ces transformations se sont présentées comme des opportunités pour les jeunes, avec la possibilité de participer à la construction de solutions aux côtés des intervenants sociaux.

Ainsi, du fait d'une fragmentation progressive de l'action, de défis globaux en émergence et d'acteurs multiniveaux en réseaux, nous interrogerons la place occupée par le « secteur » de la jeunesse et de l'emploi dans ces processus et sa viabilité. En d'autres termes, au vu des dynamiques actuelles, assistons-nous à une crise étatique de la régulation sectorielle ?

Chapitre 4 - Un secteur d'action publique de la jeunesse et de l'emploi en reconfiguration

Le référentiel d'efficacité globale permet l'analyse de la réalité des secteurs d'action publique au sein de politiques publiques davantage multisectorielles. Cette partie vise donc à interroger la pertinence de parler d'un « secteur » d'action publique de la jeunesse et de l'emploi, au sein de processus qui tendent à la déssectorisation des secteurs d'action publique, et à questionner également les représentations inhérentes à ces transformations en cours.

Pour cela, nous nous interrogerons sur les processus qui tendent à un désajustement progressif entre le niveau global et sectoriel, marqué notamment par une contestation des élites institutionnelles (I). Enfin, on s'intéressera aux transformations qui, à terme, fragmentent et remettent en question la réalité du secteur (II).

I - Un brouillage sectoriel de l'action publique ? Un désajustement du rapport global-sectoriel

Les relations entre le niveau global, une vision de la société articulée par l'État, et le niveau sectoriel, les secteurs d'action publique, s'avèrent plus complexes dans ces processus de transformation des sociétés. Si les processus institutionnels continuent de privilégier des dynamiques verticales de partenariat, entre l'État et les acteurs de l'action publiques (A), ces relations sont contestées (B), interrogeant la place de l'État dans ces dynamiques (C).

A - La persistance de logiques verticales

Muller souligne l'existence de brouillages des référentiels sectoriels notamment à travers la remise en question des relations centre-périphéries, un entrecroisement complexe des régulations publiques horizontales et verticales ou encore l'affirmation des espaces locaux. Si on peut noter des espaces de médiation dans cette gouvernance globale, il note que l'espace local voit l'émergence de groupes qui remettent en cause la souveraineté politique et l'expertise technique de l'État à travers des arguments de souveraineté groupale²⁸⁷. Il caractérise alors le régime d'action publique du cycle 4 comme étant celui d'un État déssectorisé²⁸⁸ ; c'est-à-dire que le rapport entre le global et le sectoriel est en panne du côté du secteur. De même, l'État ne paraît plus être en mesure de prendre en charge tous les défis auxquels il fait face, car ils dépassent son champ d'action et l'État peine à établir une cohérence entre le niveau global et le sectoriel²⁸⁹.

Un repositionnement semble s'annoncer en interrogeant la capacité de l'État à répondre à des processus désormais globaux, et met progressivement en difficulté les dynamiques

²⁸⁷ FAURE Alain et MULLER Pierre, « Cycle, réseaux, récits : questions de recherche sur l'action publique locale-globale », in BONNAL Philippe, CHEVALIER Pascal, DEDEIRE Marc et SOURISSEAU Jean-Michel (dir.), *Production et circulation des normes pour l'action territoriale*, Presses Universitaires de la Méditerranée, 2016, pp. 31–39. <https://doi.org/10.4000/books.pulm.3301>.

²⁸⁸ L'introduction de la partie 2 du mémoire revient sur les différentes dimensions ou régimes du quatrième cycle d'action publique, associé à la gouvernance durable.

²⁸⁹ MULLER Pierre, « II. Les cycles d'action publique », in *La société de l'efficacité globale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2015, pp. 73–115. <https://shs.cairn.info/la-societe-de-l-efficacite-globale--9782130651949-page-73?lang=fr>.

d'ajustement dans les rapports entre le global et le sectoriel. Et met également en perspective des représentations du rôle que l'État entend jouer lui-même dans ces processus.

Dans l'étude présente, les acteurs sectoriels de l'emploi et de la jeunesse interrogent l'État dans sa capacité à saisir la réalité de la jeunesse. Cette remise en question de l'État se traduit premièrement par une critique des relations marquées tant par des processus d'horizontalité que par des logiques de verticalité, voire de coercition, que les acteurs interrogent.

En effet, si les documents présentés en amont, notamment le protocole de reconnaissance, soulignent une volonté de collaboration, il semblerait que les évolutions vont également vers des processus de contrôle. Une des personnes interrogées travaillant en proximité avec les CJE confirme que la marge de manœuvre des acteurs de l'emploi est moindre, voire qu'il y a un éloignement des principes des partenariats émis auparavant au sein du protocole de partenariat : *« Donc, pour répondre aux deux questions suivantes entre la marge de manœuvre et l'évolution des relations, c'est de plus en plus limitée la marge de manœuvre que les organismes ont dans leurs ententes de services. Il y a un protocole de partenariat. Je ne sais pas si vous avez lu ce document-là, je pense que ça date de 2005. Il y avait un protocole de partenariat et de reconnaissance entre les organismes et le ministère. On s'éloigne de plus en plus de ce protocole de partenariat-là. »*

Dans le *Guide opérationnel de gestion des ententes de soutien financier et de reddition de comptes : Services Québec et ressources externes* (2024), la confiance est réaffirmée entre les parties, de même que le principe d'autonomie nécessaire à l'atteinte des objectifs : *« la confiance mutuelle entre les parties est nécessaire. La façon dont est réalisée la reddition de comptes reflète le contexte de gestion dans lequel évolue une organisation. Il importe de favoriser le respect de l'autonomie des organisations en mettant l'accent sur les résultats attendus et obtenus plutôt que sur les contrôles administratifs et financiers, qui sont toutefois essentiels à la saine gestion des fonds publics »*²⁹⁰.

Pour autant, ce principe d'autonomie est à nuancer du fait d'importantes logiques de contrôle qui persistent, notamment à cause d'un suivi qui se déroule tout au long du processus par

²⁹⁰ Secteur de l'emploi, « Guide opérationnel de gestion des ententes de soutien financier et de reddition de comptes : Services Québec et ressources externes. Une gestion axée sur les résultats », Direction des ressources externes, du placement et des mandats spéciaux, hiver 2024, 85 p., p.6.
https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/07_Recours_ressources_externes/7_5_guide_operationnel_reddition_comptes/7_5_Guide_operationnel_pour_la_reddition_de_comptes.pdf.

Services Québec. Ce suivi a une dimension particulièrement coercitive pour les organismes qui se voient contrôlés à toutes les étapes de la mise en œuvre : « *Du début à la fin de l'entente, le suivi devrait lui permettre de mesurer les progrès accomplis en vue des résultats attendus ainsi que d'échanger sur la situation et, si nécessaire, sur les ajustements à apporter pour assurer le succès des efforts consentis* »²⁹¹. Les objectifs du partenariat sont réaffirmés dans sa dimension horizontale en ce qui concerne le suivi notamment : « *Il est effectué dans un esprit de collaboration et de recherche de solutions adéquates aux problèmes rencontrés* »²⁹². Cependant, dans la réalité, les relations témoignent de pratiques de contrôle à cause d'un partenariat davantage vertical entre les organismes et Services Québec : « *Le suivi des ententes peut s'effectuer par divers moyens et implique notamment un certain nombre de visites durant la période couverte par l'entente* »²⁹³. Ce contrôle se voit également dans sa dimension très prescriptive, dans laquelle le suivi continu implique pour les organismes d'agir en fonction et de mettre en place des « *actions correctrices* » : « *Il devrait aussi lui permettre de réagir en temps opportun et d'appliquer des actions correctrices promptement* »²⁹⁴.

Il semble exister un décalage entre la place que souhaitent jouer les institutions dans ces processus et la réalité. C'est-à-dire qu'elles entendent toujours entretenir également des modes de fonctionnement de contrôle, voire de contrôle sur les organismes. Tandis que cette volonté semble cependant se heurter aux exigences des acteurs qui contestent la légitimité des institutions étatiques.

B- Une contestation de la verticalité des partenariats

Ces dynamiques de contrôle ont des effets concrets sur les activités des intervenants sociaux que nous avons déjà étayés (travail administratif et reddition des comptes accrue, contrôle des activités, etc.). Les acteurs se situent ainsi autant dans des processus de collaboration que dans des processus de remise en question de l'action étatique dans la régulation des activités des organismes. Effectivement, des interrogations, caractéristiques de ce cycle de la gouvernance globale, semblent persister sur la capacité de l'État à prendre en charge certaines questions,

²⁹¹ Secteur de l'emploi, « Guide opérationnel de gestion des ententes de soutien financier et de reddition de comptes : Services Québec et ressources externes. Une gestion axée sur les résultats », p.18.

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ *Ibid.*

voire à faire preuve d'une autoréflexivité, de penser son rôle dans les dynamiques en cours ; ceci permet de nous interroger sur de potentielles nouvelles représentations qui émergent de ces nouvelles dynamiques globales.

Un.e directeur.trice d'un CJE d'une grande zone urbaine témoigne que les relations avec Services Québec au niveau provincial semblent assez difficiles, avec un véritable déséquilibre de pouvoir, loin des ambitions partenariales horizontales pourtant affichées : « *C'est ça. C'est-à-dire qu'on nous dit qu'il y a une volonté de se comporter de façon partenariale, mais finalement, on sent bien qu'il n'y a pas d'équité et on sent très bien qu'il y a un déséquilibre dans le pouvoir. C'est-à-dire qu'on sent très bien que c'est le pouvoir est dans la main de Services Québec et pas dans la main des CJE.* »

Il/elle poursuit en affirmant que l'expertise des organismes communautaires dans leur capacité à prendre en charge des évolutions en cours que ne pourraient pas apparemment prendre seuls les échelons plus élevés. Il/elle cite notamment l'intelligence artificielle qu'ils pourraient davantage utiliser. L'intelligence artificielle se présente comme l'un des éléments qui symbolisent les transformations majeures du XXI^e siècle ; le développement du numérique étant par ailleurs l'une des évolutions qui caractérisent le 4^e cycle²⁹⁵ : « *Et souvent, nos lectures sont beaucoup plus proches et plus adéquates que celles qui sont faites, mettons, à des niveaux plus soit ministériel ou direction régionale. Je pense qu'une chose qui me semble être absente actuellement, en fait, c'est la capacité aussi à utiliser des outils. Certainement des outils informatiques, des outils en intelligence artificielle qui pourraient aussi faciliter la vie des CJE.* »

Après sa première recommandation, il/elle cite une deuxième où il/elle souhaite une plus grande mutualisation des activités des CJE et une centralisation moindre de Services Québec. Cette remise en question s'inscrit dans une volonté de ne plus se voir comme de simples exécutants, mais comme des acteurs capables de répondre à des problématiques locales. Il/elle indique des représentations sous-jacentes de la place que sont censés désormais avoir les services étatiques ; moins dans le contrôle des acteurs notamment : « *C'est comme Service Québec veut nous centraliser d'une certaine façon et faire en sorte qu'eux décident des orientations. Et nous, on devient plus des exécutants de leurs orientations. Mais moi, je pense que si les CJE*

²⁹⁵ MULLER Pierre, « II. Les cycles d'action publique », in *La société de l'efficacité globale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2015, pp. 73–115. <https://shs.cairn.info/la-societe-de-l-efficacite-globale--9782130651949-page-73?lang=fr>.

réussissaient peut-être plus, eux, à faire usage d'une intelligence collective, à mutualiser certains services. »

Or, l'État paraît marqué par un retard dans la prise en compte des enjeux globaux qui ont lieu actuellement, comme le cite un.e chargé.e de projet au sein d'un organisme en employabilité : *« Je pense que le ministère aurait avantage à se doter d'une vision globale du marché du travail et de la réalité des jeunes et des moins jeunes pour mieux s'adapter aux nouvelles réalités du marché du travail et être moins à la remorque des évolutions, être plus à l'avant-garde »*. C'est une remarque supplémentaire sur la capacité de l'État à saisir les défis actuels. D'autant plus qu'il s'agit de sa capacité à comprendre la réalité de la jeunesse qui est réinterrogée : *« Ce qu'on fait, c'est qu'on essaie de mettre les jeunes dans une petite boîte, puis les organismes dans une petite boîte, puis d'aligner ces deux petites boîtes-là, puis le peu de jeunes qui se présentent dans un organisme avec un code-barres dans le front pour dire « moi, je vais me trouver un emploi durable en 12 heures. »*

Une conception de la jeunesse institutionnelle qui se heurte à la conception des acteurs selon un.e conseiller.ère en employabilité dans un organisme québécois en employabilité. Ce/cette conseiller.ère affirme que Services Québec se concentre essentiellement sur des réalités de savoir-être, d'adéquation entre l'employeur et le jeune ou des enjeux individuels. Or, la focale de l'intervenant semble être davantage sur le jeune, ses objectifs ou besoins. Cette lecture ne semble pas être partagée par les institutions : *« C'est juste parce que si vous lisez comme les documents sur la mesure ME, ça met vraiment l'accent sur des facteurs individuels de travailler le savoir-être, alors que des fois ce n'est pas nécessairement ça l'enjeu qu'on va travailler avec le jeune. »* La conception de la jeunesse par les institutions semble dépassée. D'autres priorités des jeunes paraissent nécessaires à mettre en lumière. Sûrement, les dynamiques nouvelles et globales ne semblent pas être suffisamment prises en compte par ces derniers, contrairement aux intervenants sociaux, en s'intéressant davantage à l'ensemble des besoins et préoccupations du jeune.

Le/la chargé.e de projet au sein d'un organisme en employabilité poursuit en ce sens. Une conception de la jeunesse limitée et restrictive qui persiste et qui ne parvient pas à s'adapter aux changements en cours : *« Je pense qu'on a encore une conception très unitaire de la jeunesse au Québec, puis qu'on n'adapte pas nécessairement les politiques. Je pense que les organismes sur le terrain voient la diversité des parcours, interviennent selon la diversité des parcours, mais les politiques et mesures d'emploi n'ont pas suivi cette multiplication des parcours. »*

Dans ces dynamiques globales, les acteurs du secteur se perçoivent comme étant davantage en mesure de répondre aux problématiques jeunesse du fait d'une compréhension plus juste de leur problématique et à cause d'une conception considérée comme plus figée des institutions concernant la réalité de la jeunesse et de l'emploi. Ces dynamiques redessinent les positions, les rôles et les représentations des acteurs, notamment la place occupée par les institutions étatiques, elles-mêmes en profonde mutation.

C- Une remise en question des capacités autoréflexives de l'État

Un autre défi qui semble toucher les acteurs sociaux au Québec : celui de l'entrecroisement des échelons sans toujours désigner un interlocuteur précis. Dans un contexte où les régulations politiques et économiques se déroulent autant à l'échelle fédérale que provinciale, les processus tendent par moments à manquer de clarté. Cela illustre un État qui parvient de moins en moins à procéder aux ajustements entre le global et le sectoriel.

Naturellement, dans les collaborations entre les CJE et les institutions, Services Québec est l'acteur privilégié. Or, parvenir à désigner un interlocuteur n'est pas toujours évident, comme si Services Québec cherchait à se défaire de certaines responsabilités vis-à-vis des organismes selon un.e conseiller.ère en employabilité dans un organisme québécois en employabilité : *« Parce que souvent, Québec nous dit que c'était la faute au fédéral. S'il y avait des enjeux au niveau des indicateurs de reddition de comptes, par exemple, ils nous disaient souvent que c'était des balises imposées. Ou l'admissibilité des clientèles, que c'était la faute au fédéral. Fait qu'on s'est mis à s'adresser plus directement au fédéral. Puis eux nous disent qu'au contraire, non, il n'y a pas de balises, il n'y a pas rien qui empêche ou quoi que ce soit. Fait que on essaie de travailler un peu avec les 2 paliers pour qu'on ait les bonnes réponses du fédéral, disons, par rapport à qu'est ce qui relève d'un ou l'autre, puis que les deux s'entendent entre eux aussi pour fluidifier les relations. »*

Ces relations partenariales sont très complexes au Canada, car elles impliquent un triangle organisationnel (fédéral, provincial, organisme) qui, par moments, ne parvient pas à se mettre d'accord, notamment dans le domaine de l'emploi, où le palier provincial reste le principal responsable, mais où le palier fédéral a joué un rôle de financement très important les dernières décennies en ce qui concerne l'emploi-jeunesse. Cette complexité impacte très concrètement les organismes de jeunesse, les intervenants et les jeunes eux-mêmes. Un.e directeur.trice d'un

CJE d'une grande zone urbaine abonde en ce sens : « *les transferts fédéraux qui sont faits au niveau provincial, comme si on regarde cette année, les deux ne se sont pas très entendus rapidement sur quelque chose et tout ça. Donc les négociations ont vraiment été mis sur pause, ce qui fait que ça a occasionné un délai de plus de 6 mois. 6 mois pour nous, c'est une éternité. Ça veut dire 6 mois sans salaire pour être capable de faire des choses par rapport aux jeunes.* »

D'ailleurs, l'hypothèse émise est cette volonté de faire des économies par ce/cette dernière, dont les choix ont particulièrement affecté le financement des organismes : « *Moi, j'ai même pensé que c'était volontaire de la part du Services Québec de faire ça, c'est-à-dire de faire économie. C'est-à-dire que nous, les organismes communautaires, on a fait les frais d'une économie qui leur a permis de résorber un déficit sur six mois d'un gros transfert fédéraux. 10 millions de dollars, je ne sais pas, ça c'est la valeur peut-être à Montréal, du retard de ce transfert.* »

Ces tendances permettent de mieux comprendre les défis de coordination entre acteurs au Canada ; le partage de responsabilité étant un enjeu essentiel aujourd'hui de la mise en œuvre²⁹⁶. Mais dans un moment où la gouvernance globale bat son plein et où les acteurs se multiplient, l'impératif partenarial et de coordination est une nécessité désormais, particulièrement dans le contexte canadien. Notamment car entre le Canada et la province québécoise existe un certain nombre de divergences : on note une dualité linguistique et même institutionnelle ; le Québec souhaite souvent être le principal maître de la mise en œuvre des politiques ; les municipalités québécoises souhaitent plus de pouvoir et de ressources ; enfin, les Autochtones revendiquent une autogouvernance de leur communauté dans toutes les provinces²⁹⁷. Tous ces défis accentuent la capacité de l'État à mettre de la cohérence dans les dynamiques en réseaux. Encore faudrait-il que l'État y parvienne face à des changements qui désormais dépassent son champ d'action. Mais c'est surtout sa capacité à mettre en place des dispositifs d'autoréflexivité qu'on peut interroger grâce aux analyses menées plus haut. L'État s'inscrit dans un processus de réflexivité lorsqu'il se pense par lui-même, qu'il est son propre sujet, qu'il agit sur les comportements et s'approprie l'environnement grâce à des instruments ou des technologies au

²⁹⁶ GARON Francis, « Chapitre 17. La mise en œuvre des politiques publiques au Canada », in FOUROT Aude-Claire, LÉGER Rémi, CORNUT Jérémie et KENNY Nicolas (dir.), *Le Canada dans le monde*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2019. <https://books.openedition.org/pum/37002>.

²⁹⁷ *Ibid.*

sens large²⁹⁸. Dans le cas des relations entre les organismes en employabilité et les institutions, les analyses nous montrent des échelles d'action publique qui s'entrecroisent, qui se bousculent, amenuisant progressivement la place de l'État et sa capacité à s'inscrire dans ces logiques d'autoréflexivité. L'État provincial, le ministère de l'Emploi ou Services Québec ne semblent plus avoir le monopole de la conception ou de la caractérisation de la jeunesse. Les intervenants semblent saisir davantage la réalité jeunesse que les institutions, ces dernières étant susceptibles d'avoir des représentations encore figées de l'emploi et de la jeunesse.

Le référentiel d'efficacité globale tend ainsi à redéfinir ces représentations dans lesquelles les cadres cognitifs et normatifs sont façonnés en fonction de transformations qui ne concernent plus seulement le champ d'action publique de l'État ; à cela s'ajoute l'émergence d'acteurs qui souhaitent répondre aux exigences et changements actuels. Ces mêmes acteurs remettent aussi en question la capacité des institutions à pouvoir se saisir de ces enjeux évolutifs qui complexifient les besoins des jeunes. On note une volonté plus accrue de leur part de participer davantage aux processus collaboratifs et de construction des politiques publiques. Des dynamiques qui pourraient se renforcer au fur et à mesure de l'émergence de défis qui dépassent le cadre étatique.

Face à des enjeux en lien avec la globalisation, pour Muller, nous assistons alors à une « désuniversalisation » de l'État dans laquelle il ne peut se permettre de s'approprier le monopole de l'universel et n'est donc plus la référence ultime qui donne sens au monde²⁹⁹. En ce sens, l'État est-il toujours en mesure de créer de la cohérence et d'ajuster les politiques sectorielles selon un référentiel global ?

II – Le secteur de l'emploi-jeunesse : un secteur en danger ?

Le régime d'action publique du cycle 4 a été caractérisé comme celui de l'État déséctorisé. Pour appréhender cette évolution, nous analyserons la pluralité des dynamiques mettant en

²⁹⁸ MULLER Pierre, « IV. Les sociétés modernes peuvent-elles encore se penser et agir sur elles-mêmes ? », in *La société de l'efficacité globale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2015, pp. 181–216. <https://shs.cairn.info/la-societe-de-l-efficacite-globale--9782130651949-page-181?lang=fr>.

²⁹⁹ MULLER Pierre, « IV. Les sociétés modernes peuvent-elles encore se penser et agir sur elles-mêmes ? », in *La société de l'efficacité globale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2015, pp. 181–216. <https://shs.cairn.info/la-societe-de-l-efficacite-globale--9782130651949-page-181?lang=fr>.

question la réalité et la stabilité du secteur de l'emploi-jeunesse (A) avant d'interroger l'intersectorialité comme une réponse aux défis présentés (B).

A - Collaboration inter - CJE, division, compétition et formes de corporatisme

Quelle est la place des secteurs dans une société où les régulations dépassent le champ national ? Qui permet cette régulation sectorielle ? En interrogeant le rôle et les évolutions propres aux secteurs, Muller souligne l'existence d'une crise de la sectorialité propre aux sociétés modernes. C'est-à-dire une crise qui interroge la capacité de l'État à hiérarchiser et ordonner les politiques, créant par conséquent de l'incohérence. En réalité, il semblerait que l'État moderne présente une difficulté croissante à mettre en cohérence la sectorisation, du fait notamment de processus extérieurs allant au-delà du cadre national. Or, l'État n'est pas inutile, bien au contraire, son rôle est de s'adapter à ces nouveaux processus et de soutenir les représentants nationaux des secteurs³⁰⁰.

Si Muller caractérise le régime d'action publique du cycle 4 comme étant un État déssectorisé, c'est bien parce que les États rencontrent des difficultés à mettre en cohérence le global et le sectoriel dans un contexte où les politiques publiques se déssectorialisent progressivement. Il s'agit ainsi de questionner si ces processus de régulation remettent en question l'existence d'un secteur de la jeunesse et de l'emploi au Québec, à supposer qu'il y en ait un. Dans ce cycle des « réseaux », les modes d'exercice du gouvernement se transforment et paraissent moins en capacité de mettre en secteurs la société³⁰¹. Concrètement, ces processus de fragmentation se caractérisent par la multiplication de sous-systèmes autonomes et la difficulté de les constituer en politiques sectorielles. Les politiques sectorielles semblent dès lors difficilement capables de définir des normes publiques.

³⁰⁰ MULLER Pierre, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, vol. 35, n° 2, 1985, pp. 165–189. <http://www.jstor.org/bibelec.univ-lyon2.fr/stable/43121407>.

³⁰¹ MULLER Pierre, « IV. Les sociétés modernes peuvent-elles encore se penser et agir sur elles-mêmes ? », in *La société de l'efficacité globale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2015, pp. 181–216. <https://shs.cairn.info/la-societe-de-l-efficacite-globale--9782130651949-page-181?lang=fr>.

1 - Un secteur d'action publique ?

Pour Muller, un secteur regroupe une catégorie de rôles sociaux coordonnée autour d'une logique professionnelle ; il agit à travers des politiques sectorielles et sa production est régulée par une instance extérieure, à savoir l'État. Il est également construit par une image sociale qui constitue son référentiel, correspondant à la perception des groupes dominants dans le secteur. Le défi pour le secteur est l'organisation d'un leadership capable de gérer le secteur et de faire accepter sa conception du secteur³⁰². Il s'agit des médiateurs qui participent à façonner le référentiel normatif des politiques publiques. Ils construisent l'image que la société se donne d'elle-même. Pour cela, ils passent par des processus de régulation de sa sectorialité³⁰³.

Plus précisément, Charlotte Halpern et Sophie Jacquot donnent trois dimensions aux secteurs : une dimension liée aux intérêts constitués par un ensemble d'acteurs et des logiques d'action propres au secteur ; une dimension institutionnelle dans laquelle les relations entre acteurs sont régulées lors de la mise en œuvre notamment, grâce à des règles ou instruments spécifiques ; une dimension cognitive correspondant aux représentations des acteurs du secteur et de ses frontières³⁰⁴.

Les politiques de jeunesse et d'emploi sont représentées par deux grands groupes, dont le Réseau des carrefours jeunesse-emploi (RCJEQ). Concernant la première dimension d'un secteur liée aux intérêts et à des logiques particulières, les objectifs du RCJEQ sont clairs, comme l'indique le Rapport annuel du RCJEQ (2024–2025) : « *porter la voix des territoires, défendre des orientations enracinées dans les réalités locales et construire, ensemble, un avenir porteur pour la jeunesse* »³⁰⁵. Ce « médiateur » existe en effet depuis plus de 25 ans et représente 80 % de l'ensemble des CJE du Québec. Il travaille en collaboration avec certains acteurs institutionnels, des bailleurs de fonds gouvernementaux notamment le Secrétariat à la jeunesse (SAJ) ou le Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (le SACAIS) : « *Au cours de l'année, le RCJEQ a multiplié les rencontres avec les ministères, les*

³⁰² MULLER Pierre, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, vol. 35, n° 2, 1985, pp. 165–189. <http://www.jstor.org/bibelec.univ-lyon2.fr/stable/43121407>.

³⁰³ *Ibid.*

³⁰⁴ HALPERN Charlotte et JACQUOT Sophie, « Chapitre 2. Aux frontières de l'action publique : l'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline et MULLER Pierre (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 57–84. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2015.01.0057>.

³⁰⁵ Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec (RCJEQ), « Rapport annuel RCJEQ 2024–2025 », 2025, 62 p., p.8. [rcjeq_rapport-annuel_2025.pdf](https://rcjeq.rapport-annuel_2025.pdf).

*partenaires nationaux et les instances décisionnelles afin de représenter les réalités vécues par les jeunes et les CJE partout au Québec. Ces échanges ont permis de positionner notre réseau comme un acteur incontournable du développement des jeunes, de renforcer nos collaborations et de porter des propositions concrètes au cœur des décisions*³⁰⁶ ». Ces liens concourent à réguler les collaborations entre acteurs, notamment par des règlements comme des ententes de services entre les CJE et les services ministériels ou des procédures spécifiques comme le financement à coût forfaitaire, constituant une deuxième dimension d'un secteur liée aux institutions : « *Parallèlement au programme administré par le SACAIS, le Ministère, par l'intermédiaire des directions régionales de Services Québec, continue de convenir d'ententes de services en employabilité avec chacun des CJE* »³⁰⁷. Concernant la troisième dimension, en lien avec les visions des acteurs du secteur et de ce qui devrait s'appliquer, les analyses nous ont permis de voir des représentations en lien spécifiquement avec les dynamiques d'emploi et de jeunesse (leur vision de l'emploi des jeunes, la place censée être jouée des intervenants des CJE dans les décisions, etc.) appelant ainsi à des transformations concrètes (souplesse administrative, allocation de plus de fonds, adaptation aux évolutions actuelles, etc.).

Par ailleurs, Marie-Jeanne Blain et *al.*, caractérisent les CJE (« organisme dédié aux jeunes ») comme représentatifs d'un secteur d'action publique, à savoir le « secteur de l'emploi »³⁰⁸. Longo et *al.*, distinguent plus spécifiquement un secteur de l'emploi et de la jeunesse³⁰⁹.

Les points étayés nous permettent d'affirmer l'existence d'un secteur d'action publique regroupant les acteurs des politiques d'emploi-jeunesse. Ce secteur se caractérise également par l'existence de médiateurs capables de faire le lien entre les contraintes du global et l'autonomie du secteur étudié³¹⁰.

³⁰⁶ Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec (RCJEq), « Rapport annuel RCJEq 2024–2025 », p.20.

³⁰⁷ Gouvernement du Québec, « Cadre normatif du Programme de soutien financier des Carrefours jeunesse-emploi (CJE) », 1er avril 2026, 27 p., p.6. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/publications-adm/politiques-directives-procedures/Cadre_normatif_PSCJE.pdf.

³⁰⁸ BLAIN Marie-Jeanne, RODRIGUEZ DEL BARRIO Lourdes, CARON Roxane, PARENT André-Anne, BOUQENTAR Lamiae et LEZEAU Marianne, « Je ne comprends pas encore trop le système : ressources de soutien en employabilité pour de jeunes adultes d'immigration récente à Montréal-Nord », *Sciences & Actions Sociales*, n° 17, 2022, pp. 52–80. <https://doi.org/10.3917/sas.017.0052>.

³⁰⁹ LONGO María Eugenia et NOËL Marjolaine (dir.), « Une période de changements rapides pour l'emploi des jeunes », *Bulletin thématique*, vol. 22, n° 1, hiver 2026, Observatoire Jeunes et Société / Chaire-réseau de recherche sur la jeunesse du Québec. https://chairejeunesse.ca/wp-content/uploads/2026/03/Bulletin_OJSCRJ2025_VF.pdf.

³¹⁰ MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, pp. 155–187. <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0155>.

2 - Des formes de collaboration entre les CJE

Les points soulevés dans notre étude nous permettent d'identifier des mécanismes collaboratifs entre les CJE. En effet, en parallèle à la création du RCJEQ, est créé en 2007 le Collectif autonome des CJE du Québec. Regroupant environ 20 % des CJE, le Collectif semble avoir pour ambition de gagner en autonomie, de permettre la participation de tous ses membres grâce à une gestion horizontale et de représenter leurs besoins auprès des instances gouvernementales³¹¹.

Ces deux groupes d'acteurs, le Réseau et le Collectif, constituent des médiateurs du secteur de la jeunesse et de l'emploi, c'est-à-dire des groupes d'agents bien identifiables qui théorisent l'action tout en la prenant en charge³¹². Qu'en est-il de la relation entre ces deux acteurs ?

En interrogeant les raisons de la création de ces deux regroupements, le processus semble avoir suivi plusieurs phases : une première phase après la création du premier CJE dans la région de l'Outaouais dans les années 1980. L'idée a été de créer une organisation qui vise à réunir l'ensemble des CJE. Cela a été impulsé par la première directrice de l'Outaouais, selon les dires d'un.e intervenant.e d'un organisme dans une ville moyenne en créant une instance unique permettant de parler directement aux institutions : « *Et c'est elle qui a créé le Réseau des carrefours jeunesse-emploi, parce qu'elle voulait vraiment rassembler les forces vives CJE et les mettre au commun pour représenter les jeunes au gouvernement du Québec* ». « *Parce qu'on voulait que le Réseau des carrefours soit une instance pour représenter les jeunes au gouvernement du Québec.* »

Selon les dires de l'intervenant.e, la seconde phase est marquée par une institutionnalisation du Réseau, voire une instrumentalisation du regroupement par le gouvernement en vue d'avoir un accès direct à une main-d'œuvre : « *Mais quand on s'institutionnalise, doucement, le gouvernement va utiliser le réseau pour passer des messages au CJE. Et tout à coup, on s'est retrouvé dans une pyramide inversée où le gouvernement utilisait le réseau pour embaucher des gens, pour après ça, faire en sorte qu'on passe des messages au CJE. Fait que c'est devenu vraiment la pyramide inversée.* »

³¹¹ Collectif autonome des CJE du Québec, [en ligne]. Consulté le 27 juillet 2026. <https://www.collectifautonomecje.ca/>.

³¹² MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, pp. 155–187. <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0155>.

La dernière phase est marquée par la création d'un collectif, dans une logique d'indépendance et d'autonomisation et davantage dans des processus de médiation auprès du gouvernement : *« Et là, [Prénom] a quitté le réseau puis a créé une nouvelle vie associative qui s'appelle le collectif autonome des CJE du Québec, où là, on a repris la mission initiale que de concerter les acteurs CJE pour représenter les besoins des jeunes auprès du gouvernement. »*

Malgré cette séparation des CJE en deux grands groupes distincts, nous repérons un travail véritablement collaboratif et partenarial entre CJE. Ceci est confirmé par un.e intervenant.e d'une moyenne zone urbaine dont le CJE appartient au Collectif : *« Notre vie associative témoigne malgré tout que les CJE travaillent souvent ensemble : ils participent ensemble à des communautés de pratique, des événements de formation et de réseautage (il y a souvent des CJE qui offrent de la formation à d'autres CJE), des espaces de concertation et de partage d'expertise, font circuler des outils et de l'information entre eux et au sein du réseau, etc. »*

Si entre les deux grands groupes représentant les CJE, un travail collaboratif semble demeurer, il en est de même pour l'ensemble des CJE. Il existe des moments où les CJE se réunissent, comme le montre la création d'une plateforme collaborative « Labaz.ca ». C'est une plateforme numérique initiée par les CJE de Montréal, Laval et Longueuil qui vise à accompagner les demandeurs d'emploi de façon personnalisée à accompagner les demandeurs d'emploi de façon personnalisée³¹³. Selon un.e directeur.trice d'un CJE d'une grande zone urbaine : *« On se rencontre à peu près 8 fois par année à Montréal, puis 3 fois par année au national. Donc, on a vraiment l'occasion de pouvoir discuter de beaucoup de choses. Nous, en fait, on est arrivé avec un concept qui s'appelle « labaz.ca », L-A-B-A Z.ca. On a mis sur pied nous, le CJE Montréal Centre-ville, en collaboration avec 22 CJE, Laval, Longueuil, plus les 20 de Montréal. Puis ça s'est étendu un peu dans la couronne nord et la couronne sud. Vous pourrez aller voir ça. »*

Un.e coordinateur.trice d'un CJE d'une grande zone urbaine se montre plus nuancé.e et permet de comprendre une certaine difficulté dans la collaboration entre CJE ; bien qu'il y ait des moments d'échanges et de concertation, cela dépend fortement du contexte géographique, de la qualité des échanges, de leur fréquence et de leur forme, c'est-à-dire que cela dépend beaucoup de leur caractère informel : *« Chaque année, il y a un grand forum où tous les CJE se rencontrent, mais c'est peut-être en faire plus. Bien on se partage dans ces moments-là*

³¹³ Labaz, [en ligne], <https://labaz.ca/>, Consulté le 27 juillet 2026.

qu'est-ce qui marche, qu'est-ce qui marche moins bien. De mettre en commun aussi les réponses. Ceci dit, ce n'est peut-être pas des réponses qu'on peut généraliser, parce qu'il y a des contextes géographiques qui sont différents les uns des autres. Si on est proche de Montréal, ça va être différent lorsqu'on est en région. Mais je pense qu'il y a peut-être aussi à échanger, à se partager les bons coups. Mais pas attendre, pas le faire une fois par année, le faire un peu plus souvent. »

Si des processus collaboratifs ont pu être repérés entre le RCJEQ et le Collectif ou entre l'ensemble des CJE, les analyses suivantes montrent que les transformations tendent à rendre les processus collaboratifs plus difficiles, voire à remettre en question la réalité d'un secteur d'action publique.

3 - Des divergences et disparités entre organismes

Une autre évolution caractérise les relations entre les CJE. Il apparaît que des disparités ou des divisions existent entre les CJE. Les intervenants, par ailleurs, sont clairs : il y a une forme de regret dans ce fonctionnement, tant au sein des CJE membres du Réseau que du Collectif. L'un des intervenants au sein du Réseau pointe ce fonctionnement désormais bicéphale : *« Mais avant les CJE, il y avait un modèle en place. Après ça, les CJE sont arrivés autour de 1995-2000, et là, ils ont composé avec les 2 systèmes en même temps. Puis après ça, ça a donné naissance à des systèmes qui sont bicéphales. Il y a toujours ces 2 structures qui sont là, qui se font de l'ombrage. »*

Un.e intervenant.e du premier CJE en Outaouais et membre du Collectif va dans le même sens. Malgré un travail collaboratif entre les deux groupes, la division des CJE en deux groupes tendrait à limiter l'efficacité de leur action : *« Les CJE, on a deux vies associatives. Moi, perso, je trouve ça dommage qu'on ait des vies associatives parce que on est 111 au Québec. Si on divise le groupe en 2, on a moins de poids que si on était 111 ensembles. Puis il y a eu des efforts qui ont été faits pour réunir les 2 vies associatives. Pour toutes sortes de raisons, ça n'a pas fonctionné, mais je pense que la famille des CJE aurait tout intérêt à mieux travailler ensemble, et ce, pour l'ensemble du Québec. Maintenant, est-ce qu'on travaille bien ensemble ? La réponse, c'est oui. Est-ce qu'on pourrait travailler mieux ensemble, les CJE ? La réponse c'est aussi oui. »*

Au-delà de deux regroupements, le fonctionnement des CJE semble engendrer d'autres défis. Un intervenant d'une grande zone urbaine note deux types de CJE : ceux faisant partie d'autres regroupements plus importants, donc ayant une aire d'influence beaucoup plus importante : *« Je ne veux pas dire que les CJE sont en compétition parce qu'ils ont des territoires différents. Mais le problème est tel que, en ce moment, avec Service Québec, on perçoit bien qu'il y a iniquité. C'est qu'il y a des CJE qui font partie de regroupements encore plus grands, qui sont des ressources externes, donc qui peuvent avoir une action sur tout le territoire régional. »*

Contrairement à d'autres organismes exerçant une influence moindre, ce fonctionnement semble amener une complexité de gestion du fait d'un fonctionnement qui diffère beaucoup entre organismes : *« Tout ça, ça amène quand même, je dirais, une complexité, à mon avis, qui est un peu comme si on avait construit ou échafaudé des bâtiments sur des bases très instables, très bizarres. Et ça a donné naissance à des organigrammes, des façons de fonctionner qui sont difficilement compréhensibles. »*

Une autre difficulté réside dans une forme de compétition qui peut exister entre CJE, engendrée par le mode de financement à forfait, et dénoncée souvent par les organismes eux-mêmes. Il s'agirait de véritables processus « défensifs » où chacun est susceptible de tirer parti pour obtenir une part des financements. Ceci interroge sur la capacité des CJE à pouvoir s'entendre et la capacité des institutions à pouvoir réguler ces dynamiques du secteur. En interrogeant par mail un.e intervenant.e du Réseau sur les collaborations pouvant exister entre CJE, il/elle nous indique notamment que : *« Je dirais qu'entre les organismes d'employabilité, la collaboration est complexifiée par une dynamique de compétition engendrée par le mode de financement à forfait (au volume). »* [Mais selon toi pourquoi le mode de financement à forfait engendre une dynamique de compétition ?] *« Parce que chaque organisme a des cibles à atteindre, un nombre de participants à rencontrer, dont dépend son financement. On tombe alors dans une logique de "mes participants", "mon territoire". Les organismes d'une même région se "battent" tous pour leur morceau de la même enveloppe financière... Cela peut mener à des réflexes défensifs lorsqu'ils sentent qu'un autre organisme "joue dans leurs plates-bandes", empiète sur leur rôle. »*

Le secteur semble divisé entre des acteurs d'une plus grande échelle, porteurs des logiques différentes, parfois des logiques d'institutionnalisation, d'autres de compétition, toutes influencées par les moyens plus modestes. Ces processus révèlent également l'existence de

disparités entre CJE : ceux ayant des moyens et une influence plus conséquente, d'autres disposant de moyens et d'une influence moindre, et certains marqués par des « réflexes défensifs » de territorialisation afin de défendre leurs intérêts, aboutissant parfois même à des formes de corporatisme.

4 - Des formes internes de corporatisme ? Un morcellement progressif du secteur

S'il est encore tôt pour conclure à une crise de la sectorialité, un autre signe semble aller dans cette direction à travers une montée de processus de corporatisme. Dans ces logiques de compétition, l'un des intervenants souligne une forme de montée du corporatisme, selon un.e directeur.trice de CJE : *« Le fait qu'on soit des directions de CJE qui sont indépendantes, c'est comme si, en fait, ça fait qu'il y a un problème, je pense. C'est à dire qu'on ne peut pas échapper à une forme de vie qui est corporative. C'est à dire on défend les intérêts de notre corporation, même si on défend les intérêts des jeunes, ça fait en sorte qu'il y a quand même une volonté aussi de s'assurer qu'on va se distinguer, puis ça pourrait même donner naissance à une forme de compétitivité entre nous, dans les CJE. »*

Comment comprendre cette montée des formes de corporatisme ? Comment comprendre qu'il existe des processus où chacun défend ses intérêts ? Assistons-nous à un morcellement du secteur ?

Cette montée du corporatisme est en lien avec une panne des modèles normatifs d'intégration des politiques et, donc, avec une crise du référentiel selon Muller. Le corporatisme est un signe qu'il existe une difficulté à ordonner les acteurs autour d'un projet collectif mobilisateur. Chaque corporatisme sectoriel va formuler des demandes à l'État difficilement faisables, entraînant une incapacité de l'État à réguler les politiques sectorielles³¹⁴.

Nous pouvons étayer quelques pistes de réflexion à la lumière de cette lecture du corporatisme.

Dans ces logiques s'apparentant à des corporatismes, nous voyons surtout une réponse des acteurs. C'est-à-dire que, du fait d'une insistance sur l'atteinte de résultats par les organismes, impulsée tout particulièrement par le financement à forfait, cela implique de faire ses « preuves » et de montrer son « expertise » pour bénéficier d'un accompagnement avec Services

³¹⁴ MULLER Pierre, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, vol. 35, n° 2, 1985, pp. 165–189. <http://www.jstor.org/bibelec.univ-lyon2.fr/stable/43121407>.

Québec. On y voit aussi des logiques de plus en plus territorialisées où les dynamiques locales sont importantes. Chaque organisme tente de se positionner en fonction de son « groupe » d'appartenance ou de son territoire d'action.

Enfin, ces « corporatismes » sont le signe d'une incapacité croissante des institutions à réguler des processus locaux et des processus qui dépassent le champ d'action de l'État. Les organismes se rabattent alors sur leurs liens avec les institutions locales ou municipales.

B- L'intersectorialité : une réponse ?

Ce cycle 4 est celui d'un État déssectorisé, notamment du fait de problématiques désormais intersectorielles et d'un rapport global-sectoriel en panne du côté sectoriel. À cela s'ajoute un État qui peine à faire émerger des dispositifs d'autoréflexivité efficaces³¹⁵. En effet, dans le cadre canadien, les enjeux sont plus complexes, multidimensionnels et interreliés³¹⁶, ce qui appelle à une action publique davantage collaborative et participative entre acteurs. En ce qui concerne les politiques de jeunesse, la mise en œuvre d'un réseau de partenaires apparaît comme une solution pour accompagner pour leur transition à la vie adulte. Ce réseau s'opérationnaliserait à travers une gouvernance permettant la collaboration entre acteurs grâce à une démarche intersectorielle et multiniveau³¹⁷. En effet, dans une situation de besoins multiples, la collaboration entre organisations et secteurs d'activités pour soutenir les jeunes et leurs familles est appelée à s'inscrire dans une démarche intersectorielle³¹⁸. Cette collaboration

³¹⁵ MULLER Pierre, « IV. Les sociétés modernes peuvent-elles encore se penser et agir sur elles-mêmes ? », in *La société de l'efficacité globale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2015, pp. 181–216. <https://shs.cairn.info/la-societe-de-l-efficacite-globale--9782130651949-page-181?lang=fr>.

³¹⁶ LEMAY Louise, MARION Élodie, TOUGAS Anne-Marie, JASMIN Emmanuelle et RICARD Normand, « Le partenariat intersectoriel en tant qu'objet de controverses : positions des acteurs impliqués en réponse aux besoins multiples et complexes des jeunes en difficulté », *Sciences & Actions Sociales*, n° 17, 2022, pp. 81–113. <https://doi.org/10.3917/sas.017.0081>.

³¹⁷ LONGO María Eugenia, GAUDREAU Alice et FRANKE Sandra, « Chapitre 3. "It's a lot of hard work" : stratégies et défis des organismes pour une gouvernance collaborative dans l'intervention auprès des jeunes au Canada », in DUMOLLARD Marie, LONGO María Eugenia et BECQUET Valérie (dir.), *Collaborer pour et avec les jeunes : normes et pratiques professionnelles*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2026, coll. « Regards sur la jeunesse du monde ». <https://doi.org/10.2307/jj.37078363>.

³¹⁸ LEMAY Louise, MARION Élodie, TOUGAS Anne-Marie, JASMIN Emmanuelle et RICARD Normand, « Le partenariat intersectoriel en tant qu'objet de controverses : positions des acteurs impliqués en réponse aux besoins multiples et complexes des jeunes en difficulté », *Sciences & Actions Sociales*, n° 17, 2022, pp. 81–113. <https://doi.org/10.3917/sas.017.0081>.

consiste à partager ou relier des informations, des ressources ou des activités entre des organisations de plusieurs secteurs en vue d'atteindre un résultat³¹⁹.

Les intervenant.es sont par ailleurs clair.es : les problèmes qui touchent la jeunesse sont si multivariés que, sans doute, les CJE seuls ne pourraient répondre à ces difficultés, selon un.e conseiller.ère en employabilité : « *Toutes les crises que vivent les jeunes en ce moment, crise du coût de la vie, crise du logement, difficulté de s'alimenter de manière saine, la crise écologique et les guerres, la guerre tarifaire... Comme il y a plein de crises que vivent les jeunes en même temps. On observe l'explosion des problématiques d'anxiété, de dépression, les enjeux de santé mentale.* » À cela s'ajoute une seconde difficulté, celle d'un État qui ne semble pas en mesure de saisir tous ces défis, avec des solutions semblant datées : « *Fait qu'il y a toutes sortes de difficultés qui sont vécues en même temps pour les jeunes, puis des politiques publiques qui sont basées sur des modèles réfléchis il y a 20-30 ans.* »

L'échelon local semble d'ailleurs le lieu d'une action plurielle et multisectorielle : « *Une bonne marge de manœuvre, comme je l'ai expliqué tout à l'heure, avec les partenaires de la communauté au niveau municipal. C'est à dire qu'il y a une compréhension des enjeux et qui fait en sorte qu'il y a de la synergie. On arrive à travailler ensemble, à créer des plans d'action. On sent vraiment qu'on accomplit ensemble. Ça, c'est avec la ville de Montréal. Ville de Montréal, arrondissements, institutions locales. Avec, par exemple, les universités.* »

L'intersectorialité présente deux solutions, tant pour les organismes que pour l'État. D'une part, pour les organisations, la collaboration multisectorielle offre la possibilité de répondre à ces défis qui touchent les différentes sphères de vie du jeune et nécessite une mutualisation des différents acteurs, notamment localement, et en s'appuyant sur les nouveaux moyens de communication numériques. Enfin, pour l'État, cela peut représenter une opportunité. L'État ne va pas disparaître. Mais ses modes d'exercice de son pouvoir vont se transformer³²⁰ et les politiques nationales vont devoir adapter davantage les conditions internes de reproduction selon des impératifs transnationaux³²¹. De même, il pourra jouer un rôle dans la gouvernance

³¹⁹ *Ibid.*

³²⁰ FAURE Alain et MULLER Pierre, « Cycle, réseaux, récits : questions de recherche sur l'action publique locale-globale », in BONNAL Philippe, CHEVALIER Pascal, DEDEIRE Marc et SOURISSEAU Jean-Michel (dir.), *Production et circulation des normes pour l'action territoriale*, Presses Universitaires de la Méditerranée, 2016, pp. 31–39. <https://doi.org/10.4000/books.pulm.3301>.

³²¹ MULLER Pierre, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, vol. 35, n° 2, 1985, pp. 165–189. <http://www.jstor.org/biblec.univ-lyon2.fr/stable/43121407>.

des collaborations. C'est-à-dire qu'il pourrait assurer la coordination entre les différents acteurs et actrices afin que ces derniers mettent en œuvre les politiques. Ou bien avoir un rôle de « partenariat-gouvernant », donc un rôle plus direct dans la gouvernance de collaboration, mais sous la réserve de permettre une équité entre les parties prenantes³²².

Conclusion du chapitre 4

Ce chapitre vise à comprendre les reconfigurations du secteur de la jeunesse et de l'emploi à travers le référentiel de l'efficacité globale. Dans un contexte où les changements sociaux dépassent le champ d'action de l'État, on s'est intéressé à sa capacité à créer de la cohérence dans les politiques sectorielles. On a d'abord vu qu'il y avait un désajustement progressif du rapport entre le niveau global, que l'État articule pour créer de la cohérence dans la société, et le niveau sectoriel, notamment à travers une contestation de la verticalité des relations entre l'État et les organismes en employabilité. Les organismes se perçoivent effectivement comme capables de répondre à ces défis globaux et complexes et remettent en question la capacité de l'État à se saisir des transformations actuelles. Ce rapport entre le niveau global et le niveau sectoriel (RGS), désormais de plus en plus en panne, nous a interrogés sur la réalité d'un secteur d'action publique d'emploi-jeunesse ainsi que sur sa cohérence interne. On a pu évoquer différentes dynamiques (collaboration, divisions, compétition, etc.) entre CJE qui montrent un secteur en pleine reconfiguration et qui interrogent sur la réalité, voire la viabilité, d'un secteur au sein de processus globaux qui tendent à la déssectorisation et à l'intersectorialité des politiques publiques.

Conclusion de la deuxième partie

Cette partie visait à étudier le référentiel de l'efficacité globale qui s'inscrit dans le cycle quatre de la gouvernance globale. Ce nouveau référentiel nécessite de penser les problématiques de

³²² LONGO María Eugenia, GAUDREAU Alice et FRANKE Sandra, « Chapitre 3. "It's a lot of hard work" : stratégies et défis des organismes pour une gouvernance collaborative dans l'intervention auprès des jeunes au Canada », in DUMOLLARD Marie, LONGO María Eugenia et BECQUET Valérie (dir.), *Collaborer pour et avec les jeunes : normes et pratiques professionnelles*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2026, coll. « Regards sur la jeunesse du monde ». <https://doi.org/10.2307/jj.37078363>.

manière plus globale, dans un monde englobant et limité, marqué par un capitalisme globalisé qui produit des effets sur la planète et sur les individus.

À partir du référentiel de l'efficacité globale, nous avons vu qu'il est porteur de représentations émergentes et qu'il redessine la place et les rôles attribués aux acteurs en jeu. Parmi ces changements, nous avons étudié les relations entre les acteurs, que nous avons caractérisées comme partenariales et horizontales, dont la collaboration vise à répondre de façon globale aux besoins des individus. La notion abordée était celle de « réseau », qui prend en compte une multitude de dynamiques et de changements dans l'action publique qui interrogent les visions classiques de l'action publique. Le contexte apparaît ainsi comme une opportunité pour ces acteurs de participer à l'action publique : pour les organismes d'emploi-jeunesse, qui se placent comme légitimes et capables de répondre aux besoins globaux des jeunes, et pour les jeunes eux-mêmes, qui sont experts de leur propre histoire et capables de mobiliser cette expertise au service de la collaboration. Cependant, l'implication des acteurs dans ces processus en réseaux est inégale, notamment pour les jeunes, dont on a pu noter que la participation était essentiellement valorisée dans les discours des acteurs en employabilité. En effet, on a pu voir que les représentations étatiques de la jeunesse placent le jeune avant tout comme un acteur passif et bénéficiaire des services publics d'emploi, tandis que les intervenants au sein des CJE ont une vision de ces derniers plus proactive. Si ce référentiel de l'efficacité globale permet de saisir des transformations en cours, il montre ainsi que les représentations étatiques demeurent encore figées des politiques d'emploi-jeunesse.

Nous avons par la suite interrogé plus spécifiquement les transformations de l'État et les représentations quant à sa place dans la société ainsi que sa capacité à créer de la cohérence dans les politiques sectorielles. On a pu analyser que les changements participent à amoindrir sa capacité à ajuster le rapport entre le global et le sectoriel. Il semble également être moins en mesure d'être son propre sujet ; ses capacités autoréflexives sont moindres, car il n'est plus le seul lieu où se structure le global. En effet, les problématiques dépassent l'État et, désormais, les organismes en emploi-jeunesse se placent comme des acteurs de premier plan pour répondre à ces défis, engendrant parfois même une remise en question de la capacité de l'État à se saisir de certaines questions. Ainsi, du fait de son incapacité grandissante à créer de la cohérence, on s'est interrogé sur la réalité d'un secteur d'action publique de l'emploi-jeunesse. On a vu qu'il y a différentes dynamiques internes propres au secteur étudié qui tendent à remettre progressivement en question la cohésion du secteur d'action publique d'emploi-jeunesse dans

un environnement qui nécessite des solutions multisectorielles. Effectivement, ces évolutions tendent à rendre les politiques plus intersectorielles pour répondre à tous les défis qui dépassent le champ unique de l'emploi-jeunesse. Cette dernière analyse nous a permis de voir que les reconfigurations des politiques d'emploi-jeunesse se présentent comme des opportunités tant pour l'État (la gouvernance des collaborations) que pour les organismes d'emploi-jeunesse (la mutualisation des expertises avec de nouveaux acteurs pour mieux répondre aux besoins des individus).

Conclusion générale

Ainsi, pour mener cette réflexion, nous nous sommes interrogées pour savoir *comment les représentations des services publics d'emploi structurent la mise en œuvre des programmes d'employabilité jeunesse au Québec*. Pour y répondre, nous avons analysé des référentiels d'action publique, définis comme des représentations de la réalité à partir desquelles les acteurs façonnent leur perception du monde. Les référentiels ont été des outils d'analyse pour comprendre les sens et les représentations sous-jacentes aux politiques d'emploi-jeunesse. Pierre Muller situe précisément ces référentiels dans des cycles d'action publique qui se succèdent tout au long du XXe siècle jusqu'à nos jours, avec leur réalité politique, historique et sociale.

En nous appuyant sur sa théorie des cycles d'action publique, nous avons pu caractériser, dans la première partie, le premier référentiel comme celui de l'efficienne publique, au sein du cycle de l'État-entreprise. Ce cycle se caractérise par un rôle de l'État qui consiste à réguler l'économie et dont le fonctionnement s'appuie sur des normes d'efficienne inspirées des modes de gestion du privé. Après avoir explicité l'émergence historique de ces modes de gestion dans le cas québécois, nous nous sommes intéressées à leur application dans les organismes d'emploi-jeunesse (chapitre 1). Précisément, on a étudié comment le cadre d'application du mode de financement à forfait favorise une culture du résultat, de l'efficienne et de l'efficacité dans les programmes et services d'emploi-jeunesse. Nous avons alors pu repérer des dynamiques en lien avec ce référentiel qui structurent les activités des intervenant.es en employabilité : une dimension managériale au sein des organismes, à travers une gestion reprenant les mécanismes du privé, une forte culture du résultat, une reddition de comptes tout au long des processus, etc. Ces évolutions participent ainsi à construire des représentations spécifiques au sein des institutions étatiques quant à la place censée être occupée par les acteurs et à leur rôle dans les politiques d'emploi-jeunesse.

Pour mieux saisir ces représentations, nous avons analysé des définitions propres à la jeunesse à travers une étude des sources gouvernementales du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (chapitre 2). Ces définitions caractérisent précisément la jeunesse selon des rôles attendus (comme un « client » ou un « usager », ou encore comme devant répondre aux exigences de croissance et de développement économique), mais ont aussi une dimension normative qui prescrit au jeune d'agir selon ces mêmes représentations étatiques. Ces normes

sont prescrites par des mesures, procédures ou lois qui participent à conduire les individus à agir selon des visées néolibérales et gestionnaires. Nous avons pour cela mobilisé deux notions – la gouvernementalité et la rigidité sociale – pour appréhender les moyens permettant d'imposer des normes de comportement aux individus. Parmi les injonctions qui s'imposent aux jeunes, il y a l'incitation à l'autonomie et à l'activité des jeunes, comme l'ont montré les politiques d'activation au Québec. Ces normes sont représentatives de la perception qu'ont les institutions étatiques des politiques d'emploi-jeunesse, ainsi que des acteurs qui les composent. Ainsi, les effets sont clairs pour le jeune : l'accent mis davantage sur son accès à l'emploi que sur son employabilité, une dimension quantitative de sa personne et l'impersonnalité croissante de ses relations avec les intervenant.es en emploi. Les effets sont également visibles pour les organismes en employabilité : l'accentuation du travail administratif pour les acteurs.trices, les réalités locales peu prises en compte pour les organismes d'emploi-jeunesse appartenant aux territoires éloignés et moins pourvus, ainsi que les exigences de performance qui accentuent davantage leurs difficultés.

En plus des effets propres du référentiel de l'efficacité publique, nous avons voulu mettre en lumière l'influence d'un nouveau référentiel émergent qui révèle des cadres cognitifs et normatifs différents du premier référentiel étudié, et qui structure progressivement les politiques d'emploi-jeunesse. Ce choix s'appuie sur les résultats de notre enquête, qui tendent à montrer que de nouvelles représentations du rôle de chacun des acteurs se distinguent et mettent en perspective les changements en cours dans l'action communautaire québécoise. Pour mettre en lumière ces représentations, nous nous sommes intéressées dans la seconde partie au cycle de la gouvernance globale, structuré par un référentiel de l'efficacité globale. En effet, ce référentiel est issu d'un contexte marqué par un régime de capitalisme globalisé, avec la montée d'une pensée globale, d'enjeux globaux, multisectoriels et complexes.

Pour comprendre ces nouveaux enjeux, on s'est intéressées aux défis qui ne sont plus circonscrits au seul cadre national, fragmentant l'action publique et donnant lieu à une multiplication d'acteurs (chapitre 3). Les notions qui ont émergé sont celles du partenariat et de l'horizontalité, qui donnent aux acteurs l'opportunité de collaborer et de mobiliser l'expertise de toutes et tous pour résoudre les nouveaux enjeux d'employabilité et au-delà de ce seul cas. L'État n'est plus perçu comme le seul lieu du global où toutes les décisions sont prises. Cela engendre notamment l'investissement de l'échelon local et la mobilisation des acteurs qui le composent pour résoudre les défis en employabilité.

Cette nouvelle place accordée à l'État et aux différents acteurs qui investissent l'action publique participe à une reconfiguration du secteur de l'emploi-jeunesse, que nous avons caractérisé comme un secteur, avec des médiateurs bien identifiés (chapitre 4). Cependant, l'État semble moins en mesure de créer une cohérence dans les politiques sectorielles car les dynamiques se font au-delà de son espace d'action. De même, les intervenants en employabilité remettent en question sa capacité à saisir les changements en cours et à comprendre les réalités de la jeunesse dans leur globalité. Tout cela concourt à reconfigurer progressivement le secteur de l'emploi-jeunesse, et mène les acteurs à privilégier des solutions plus intersectorielles, dans lesquelles chacun est en mesure de partager son expertise à travers des relations plus horizontales, pour résoudre les problématiques plus globales, complexes ou multidimensionnelles.

À l'issue de cette étude, il apparaît que ces représentations des services publics d'emploi de la jeunesse structurent, influencent et ont des effets concrets sur la mise en œuvre des programmes d'employabilité au Québec. Le travail des intervenant.es en employabilité est structuré par des représentations globales de la société, issues d'un contexte social et historique particulier : le contexte néolibéral, puis le contexte de la globalisation que nous avons repéré. Chacun de ces moments donne une place et un rôle spécifiques aux acteurs et participe à la configuration des politiques publiques mises en œuvre. En effet, à travers l'étude de la documentation du ministère, on a vu que les mots et les discours ne sont pas neutres, mais s'inscrivent dans des schèmes cognitifs qui donnent sens aux actions et aux représentations. Ces cadres normatifs prescrivent des normes de comportement qui sont attendues des acteurs, notamment chez les jeunes et les intervenant.es au sein des organismes d'emploi-jeunesse.

Dès lors, si notre étude a permis de démontrer l'impact des représentations dans la mise en œuvre des politiques d'emploi-jeunesse, il existe certaines limites à notre recherche, notamment en ce qui concerne l'utilisation de la grille d'analyse cognitive. Il semble en effet que nous pouvons parler, non pas seulement d'un référentiel global, mais de plusieurs référentiels qui structurent l'action publique au même moment. En réalité, c'est l'usage même du référentiel qui peut être interrogé ; l'action des acteurs peut se situer au-delà d'un cadre global particulier qui donne du sens à leur action. D'autres limites sont à relever dans l'enquête : un large éventail d'acteurs aurait pu être intéressant à rencontrer et à interviewer, notamment pour recueillir le point de vue direct des jeunes, afin de comprendre leur rapport à l'emploi et au travail et comment les représentations étatiques de la jeunesse façonnent ces rapports.

Mais ce travail se veut une contribution originale, quoique synthétique, qui vise à analyser les transformations qui parcourent les politiques d'emploi-jeunesse et leur impact sur l'action communautaire québécoise. L'étude cherche également à montrer que d'importants changements sont en cours, qui redéfiniront radicalement le rôle des acteurs de l'emploi et de la jeunesse dans ces processus, du fait de dynamiques qui dépassent désormais le champ d'intervention des États et où la conception du global s'affranchit des frontières nationales. En plus d'un travail de recherche qui nous semble essentiel de poursuivre en ce sens, c'est la pertinence d'une étude par les référentiels qui sera encore questionnée : elle saura alors montrer son efficacité ou, au contraire, son caractère désormais dépassé pour saisir le réel.

Sources documentaires

Sources institutionnelles

BOURGAULT Jacques et LAPIERRE René, « Horizontalité et gestion publique », Rapport final au Centre canadien de gestion, au Réseau du leadership, au Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec et à l'École nationale d'administration publique, décembre 2000, 37 p.

<https://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-80-2001F.pdf>.

Emploi-Québec, « Cadre d'application du mode de financement à forfait », Direction des ressources externes, 29 avril 2005, dernière modification : 5 avril 2019, 88 p.

https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_service/s/07_Recours_ressources_externes/7_6_Cadre_d_application_du_mode_de_financement_a_forfait/Cadre_d_application_financement_a_forfait_2005.pdf.

CASTÉRA Dominique et GOUGAIN Nicolas, « Les jeunes et l'avenir du travail », Avis du Conseil économique, social et environnemental, 27 mars 2019, 114 p.

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_09_jeunes_avenir_travail.pdf.

CHARBONNEAU Michèle, « Nouveau management public », in CÔTÉ Louis et SAVARD Jean-François (dir.), Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, [en ligne]. École nationale d'administration publique. Consulté le 9 août 2026. <http://www.dictionnaire.enap.ca>.

Gouvernement du Québec, « Mécanisme de révision des ententes de soutien financier avec les ressources externes », Direction des ressources externes, du placement et des mandats spéciaux (DREPMS), 27 juin 202, 4 p. [Document officiel](#).

Emploi-Québec, « Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité », Gouvernement du Québec, 2006, 45p. https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_se

[rvices/07_Recours_ressources_externes/7_4_Protocole_de_reconnaissance_et_de_partenariat/Protocol e.pdf](#).

Emploi-Québec, « Accompagnement des personnes éloignées du marché du travail dans le cadre du partenariat avec les organismes spécialisés en employabilité », Forum national Emploi-Québec/Ressources externes, [non daté], document réalisé dans le cadre des travaux d'un sous-comité du Forum national Emploi-Québec/Ressources externes, 13 p.

https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_service/s/07_Recours_ressources_externes/7_8_Accomp_pers_eloignees_marche_cadre_part_org_employabilite/Accompagnement_Version_finale.pdf.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, « Accompagnement en emploi dans une perspective de maintien offert par les organismes spécialisés en employabilité : guide opérationnel », Direction des ressources externes, du placement et des mandats spéciaux, 2 décembre 2024, 30 pages.

https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_service/s/05_5_Guide_Operationnel_ME.pdf.

Secteur de l'emploi, « Guide des mesures et des services d'emploi : 5.1 Services d'aide à l'emploi », Direction des ressources externes, du placement et des mandats spéciaux, 29 mai 2023, 26 p.

https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_service/s/05_Mesures_progr_Emploi_Quebec/05_1_Services_aide_emploi/Guide_SAE.pdf.

GAUDET Stéphanie, « L'émergence de l'âge adulte, une nouvelle étape du parcours de vie : implications pour le développement de politiques », Document de discussion, Université d'Ottawa, décembre 2007, Projet du PRP « Investir dans la jeunesse », 33 p.

https://publications.gc.ca/collections/collection_2008/policyresearch/PH4-41-2007F.pdf.

Gouvernement du Québec, « Cadre normatif du Programme de soutien financier des Carrefours jeunesse-emploi (CJE) », 1er avril 2026, 27 p. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/publications-adm/politiques-directives-procedures/Cadre_normatif_PSCJE.pdf.

Gouvernement du Québec, « Glossaire des termes usuels en mesure de performance et en évaluation : pour une gestion saine et performante », Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 2013, [en ligne], 26 p. https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/glossaire_termes_usuels.pdf, consulté le 9 août 2026.

LAYTON Jaclyn, LATOUR Genevieve et WALL Katherine, « Jeunes ni en emploi, ni aux études, ni en formation : tendances récentes », Série de documents de recherche sur l'éducation, l'apprentissage et la formation, Statistique Canada, 1er mai 2025, [en ligne]. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/81-595-m/81-595-m2025001-fra.htm>, Consulté le 17 août 2026.

LORIOLE Marc, « Le(s) rapport(s) des jeunes au travail. Revue de littérature (2006-2016) », INJEP – Rapport d'étude, février 2017. [Microsoft Word - Loriole_DEF.docx](#).

Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale, Publications du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, [en ligne], <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/emploi-solidarite-sociale/publications>, consulté le 8 août 2026.

Légis Québec, « Loi sur l'administration publique », LégisQuébec, chapitre A-6.01, texte à jour au 1er avril 2026, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/A-6.01>.

Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec (RCJÉQ), « Carrefour jeunesse : un projet de société audacieux. Pour une jeunesse fière et impliquée », septembre 2019, 124 p. [*rcjeq_memoire2019_web.pdf](#).

Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec, « Rapport annuel RCJÉQ 2024-2025 », 2025, 62 p. https://www.rcjeq.org/sites/default/files/tools/rcjeq_rapport-annuel_2025.pdf.

FRANKE Sandra, « Réalités contemporaines et enjeux émergents auxquels font face les jeunes au Canada : cadre analytique pour la recherche, l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques », Rapport de recherche, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, janvier 2010, 65 p. https://publications.gc.ca/collections/collection_2010/policyresearch/PH4-59-2009-fra.pdf.

Secteur de l'emploi, « Guide opérationnel de gestion des ententes de soutien financier et de reddition de comptes : Services Québec et ressources externes. Une gestion axée sur les résultats », Direction des ressources externes, du placement et des mandats spéciaux, hiver 2024, 85 p.

https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_service/s/07_Recours_ressources_externes/7_5_guide_operationnel_reddition_comptes/7_5_Guide_operationnel_pour_la_reddition_de_comptes.pdf.

TU Mai Thanh et FONTAINE Catherine, « Portrait de la participation des jeunes au marché du travail et des caractéristiques liées à leur emploi entre 17 et 25 ans », De la naissance à l'âge adulte : étude longitudinale du développement des enfants du Québec, volume 9, fascicule 9, mars 2026, 22 p.

<https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/eldeq-participation-jeunes-marche-travail-caracteristiques-emploi-17-25-ans.pdf>.

Bibliographie

Livres et chapitres d'ouvrage

AGGERI Franck, « La gouvernementalité chez Foucault : une perspective sur l'instrumentation de gestion », in GILBERT Patrick et MOUREY Damien (dir.), *Philosophie et outils de gestion. Entre dévoilement des impensés et nouvelles potentialités de théorisation*, EMS Éditions, 2021, pp. 73–100.
<https://doi.org/10.3917/ems.gilbe.2021.02.0068>.

ASSOGBA Yao, *Insertion des jeunes, organisation communautaire et société : l'expérience fondatrice des Carrefours jeunesse-emploi au Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2000, 168 p., coll. « Pratiques et politiques sociales et économiques », D1092, ISBN 978-2-7605-1092-0. <https://www.puq.ca/catalogue/livres/insertion-des-jeunes-organisation-communautaire-societe-1092.html>.

BOUSSAGUET Laurie et RAVINET Pauline, « Avant-propos / Pierre Muller. Le maverick de l'analyse des politiques publiques », in MULLER Pierre, *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Paris, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 13–20.

<https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2015.01.0013>.

BORDIEC Sylvain, « Chapitre 2. Jeunesse contemporaine et action publique : ressource et problème », in *La fabrique sociale des jeunes : socialisations et institutions*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2018, pp. 31–36. <https://shs.cairn.info/la-fabrique-sociale-des-jeunes--9782807316959-page-31?lang=fr>.

BORDIEC Sylvain, « Conclusion générale. Une individuation inégalement achevée. Les jeunes fabriqués par les pratiques sociales dans les institutions », in *La fabrique sociale des jeunes : socialisations et institutions*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, coll. « Ouvertures sociologiques », 2018, pp. 143–146. <https://shs.cairn.info/la-fabrique-sociale-des-jeunes--9782807316959-page-143?lang=fr>.

CHIASSEON Guy, avec la collaboration de NTÉZIREMBO Victor, « Horizontalité », in CÔTÉ Louis et SAVARD Jean-François (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, en ligne, École nationale d'administration publique, 2012.

https://dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/defintions_francais/horizontalite.pdf.

DAIGLE Gérard, *Le Québec en jeu*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1992.

<https://doi.org/10.4000/books.pum.15234>.

FAURE Alain et MULLER Pierre, « Cycle, réseaux, récits : questions de recherche sur l'action publique locale-globale », in BONNAL Philippe, CHEVALIER Pascal, DEDEIRE Marc et SOURISSEAU Jean-Michel (dir.), *Production et circulation des normes pour l'action territoriale*, Presses Universitaires de la Méditerranée, 2016, pp. 31–39. <https://doi.org/10.4000/books.pulm.3301>.

HALPERN Charlotte et JACQUOT Sophie, « Chapitre 2. Aux frontières de l'action publique : l'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline et MULLER Pierre (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Paris, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 57–84.

<https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2015.01.0057>.

HUFTY Eric, « Québec : le “new public management” apprivoisé ? », in HUFTY Marc (dir.), *La pensée comptable*, Genève, Graduate Institute Publications, 1998.
<https://doi.org/10.4000/books.iheid.2669>.

JOBERT Bruno et MULLER Pierre, *L'État en action*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, 238 p. <https://shs.hal.science/halshs-00137940v1>.

LANGLOIS Simon, « Les rigidités sociales et l'insertion des jeunes dans la société québécoise », in DUMONT Fernand (dir.), *Une société des jeunes ?* Québec, Institut québécois de la culture, 1986, pp. 301–324. [Simon LANGLOIS, Les rigidités sociales et l'insertion des jeunes dans la société québécoise. In ouvrage sous la direction de Fernand Dumont, Une société des jeunes ?](#)

LONGO María Eugenia, GAUDREAU Alice et FRANKE Sandra, « Chapitre 3. “It’s a lot of hard work” : stratégies et défis des organismes pour une gouvernance collaborative dans l'intervention auprès des jeunes au Canada », in DUMOLLARD Marie, LONGO María Eugenia et BECQUET Valérie (dir.), *Collaborer pour et avec les jeunes : normes et pratiques professionnelles*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2026, coll. « Regards sur la jeunesse du monde ».
<https://doi.org/10.2307/jj.37078363>.

LONGO María Eugenia et VULTUR Mircea, *Le travail des jeunes au XXIe siècle : état de la situation et nouveaux enjeux*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2024, 254 p.

MOREAU Christophe, « L'accès des jeunes à l'autonomie : dérive idéologique ou confusion sémantique ? », in BECQUET Valérie, LONCLE Patricia et VAN DE VELDE Cécile (dir.), *Politiques de jeunesse : le grand malentendu*, Nîmes, Champ social, 2012, pp. 82–100.
<https://doi.org/10.3917/chaso.becqu.2012.01.0082>.

MULLER Pierre, « Référentiel », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), in *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e édition actualisée et augmentée, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 555–562. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2010.01.0555>.

MULLER Pierre, « II. Les cycles d'action publique », in *La société de l'efficacité globale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2015, pp. 73–115. <https://shs.cairn.info/la-societe-de-l-efficacite-globale--9782130651949-page-73?lang=fr>.

MULLER Pierre, « IV. Les sociétés modernes peuvent-elles encore se penser et agir sur elles-mêmes ? », in *La société de l'efficacité globale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2015, pp. 181–216. <https://shs.cairn.info/la-societe-de-l-efficacite-globale--9782130651949-page-181?lang=fr>.

MULLER Pierre, « Chapitre II. Les politiques publiques comme configurations d'acteurs », in *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2018, pp. 30–49. <https://shs.cairn.info/les-politiques-publiques--9782130804000-page-30?lang=fr>.

MULLER Pierre, « Chapitre III. Expliquer le changement : l'analyse cognitive des politiques publiques », in *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2018, pp. 50–86. <https://shs.cairn.info/les-politiques-publiques--9782130804000-page-50?lang=fr>.

MULLER Pierre, « Référentiel », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5e édition entièrement revue et corrigée, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 533–540. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0533>.

RADAELLI Claudio M., « Récits (policy narrative) », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), in *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e édition précédée d'un nouvel avant-propos, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, pp. 548–554. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2014.01.0548>.

THATCHER Mark, « Réseau (policy network) », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), in *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e édition précédée d'un nouvel avant-propos, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, pp. 569–576. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2014.01.0569>.

Articles de revues

AUNIS Émilie, « Perception des mutations du monde du travail : les jeunes ouvriers s'opposent-ils à leurs aînés ? », *RIMHE : Revue Interdisciplinaire Management, Homme & Entreprise*, vol. 1, n° 4, 2012, pp. 27–41. <https://doi.org/10.3917/rimhe.004.0027>.

BARBE Mylène et BOURQUE Mélanie, « Les travailleuses sociales et les obstacles à la contestation de la norme managériale », *Sciences & Actions Sociales*, n° 11, 2019, pp. 29–41. <https://doi.org/10.3917/sas.011.0029>.

BELHADJ-ZIANE Kheira, BALDELLI Brigitte, BOURQUE Mélanie et CHAMBERLAND Manon, « La norme dans tous ses états : enjeux et défis pour le travail social », *Sciences & Actions Sociales*, n° 11, 2019, pp. 1–7. <https://doi.org/10.3917/sas.011.0001>.

BLAIN Marie-Jeanne, RODRIGUEZ DEL BARRIO Lourdes, CARON Roxane, PARENT André-Anne, BOUQENTAR Lamiae et LEZEAU Marianne, « Je ne comprends pas encore trop le système : ressources de soutien en employabilité pour de jeunes adultes d'immigration récente à Montréal-Nord », *Sciences & Actions Sociales*, n° 17, 2022, pp. 52–80. <https://doi.org/10.3917/sas.017.0052>.

BINET Jonathan, LAMBERT Sara et MORGAT Marc, « Les relations sociales des jeunes face aux discours d'activation des politiques de la jeunesse : analyse croisée des parcours atypiques de jeunes adultes vulnérables sur trois terrains de recherche au Québec », *Sociétés et Jeunes en difficulté*, n° 30, printemps 2024. <http://journals.openedition.org/sejed/12448>.

BONNET Estelle, MAZARI Zora et VERLEY Élise, « Une jeunesse en quête de sens ? Le rapport au travail des jeunes français à travers le prisme des effets de génération et d'âge », *Revue Jeunes et Société*, vol. 5, n° 2, 2020, pp. 59–122. <https://doi.org/10.7202/1085572ar>.

BONNET Estelle, MAZARI Zora et VERLEY Élise, « De la “qualité de l'emploi” au “rapport au travail” des jeunes : des évolutions paradoxales », *Céreq Essentiels*, vol. 1, n° 1, 2018, pp. 85–93. <https://doi.org/10.3917/esse.001.0085>.

BONNETIER Carole et VENDRAMIN Patricia, « Les politiques d'emploi en faveur des jeunes », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2626-2627, 2025, pp. 5–104.

<https://doi.org/10.3917/cris.2626.0005>.

CESARO Annabelle, « Maria Eugenia Longo et Mircea Vultur, Le travail des jeunes au XXI^e siècle : état de la situation et nouveaux enjeux, Presses de l'Université Laval, 2024, 254 p. », *Recherches sociographiques*, vol. 66, n° 1, janvier-avril 2025, pp. 217–218. <https://doi.org/10.7202/1117190ar>.

DARGÈRE Christophe et COLLIN Jonathan, « La jeunesse n'est-elle réellement qu'un mot ? », *Le Sociographe*, hors-série n° 15, 2022, pp. 105–119. <https://doi.org/10.3917/graph1.hs015.0105>.

FOURNIER Danielle, RENÉ Jean-François, DUVAL Michelle, GARON Suzanne, FONTAINE Annie, CHÉNARD Josée et LEFEBVRE Christine, « La dynamique partenariale sur les pratiques des organismes communautaires dans le contexte de la réorganisation du réseau de la santé et des services sociaux », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 14, n° 1, juin 2001, pp. 111–131.

<https://doi.org/10.7202/008328ar>.

GONIN Audrey, GRENIER Josée et LAPIERRE Josée-Anne, « Impasses éthiques des politiques sociales d'activation », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 25, n° 1, automne 2012, pp. 166–186.

<https://doi.org/10.7202/1017389ar>.

GONZÁLEZ CASTILLO Eduardo, « L'action communautaire, l'État et la collaboration partenariale au Québec : notes sur les dynamiques d'assimilation réciproque dans le contexte néolibéral », *Service social*, vol. 68, n° 2, 2022, pp. 51–65. <https://doi.org/10.7202/1101456ar>.

JEANPIERRE Laurent, « Une sociologie foucaldienne du néolibéralisme est-elle possible ? », *Sociologie et sociétés*, vol. 38, n° 2, automne 2006, pp. 87–111. <https://doi.org/10.7202/016374ar>.

LE GALÈS Patrick et SUREL Yves, « Sociologie politique de l'action publique : le moment du référentiel », *Revue française de science politique*, vol. 71, n° 5-6, 2021, pp. 809–826.

<https://doi.org/10.3917/rfsp.715.0809>.

LEMAY Louise, MARION Élodie, TOUGAS Anne-Marie, JASMIN Emmanuelle et RICARD Normand, « Le partenariat intersectoriel en tant qu'objet de controverses : positions des acteurs impliqués en réponse aux besoins multiples et complexes des jeunes en difficulté », *Sciences & Actions Sociales*, n° 17, 2022, pp. 81–113. <https://doi.org/10.3917/sas.017.0081>.

LÉVESQUE Benoît, « Le développement régional et local, avant et après la mondialisation », *Cahiers du CRISES. Collection Études théoriques*, n° ET0116, conférence prononcée à l'occasion de l'Assemblée générale du Conseil régional de développement (CRD) des Laurentides, 7 juin 2001. <https://depot.erudit.org/dspace/bitstream/001671dd/1/ET0116.pdf>.

LONGO María Eugenia et VULTUR Mircea, « Les facteurs à la source de la pénurie de main-d'œuvre au Québec : les jeunes en sont-ils responsables ? », *Relations industrielles / Industrial Relations*, vol. 80, n° 2, 2025. <https://doi.org/10.7202/1122495ar>.

LONGO María Eugenia, « Capital, ressource ou problème ? L'âge de la jeunesse dans les politiques d'emploi au Canada, au Québec et en France », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, 2022, pp. 21–45. <https://doi.org/10.3917/rfas.223.0021>.

LONGO María Eugenia, « Rapports des jeunes au travail, pratiques d'emploi et diplômes : l'amalgame de parcours différenciés », *Agora débats/jeunesses*, n° 79, 2018, pp. 67–85. <https://doi.org/10.3917/agora.079.0067>.

LONGO María Eugenia et AMSELLEM-MAINGUY Yaëlle (dir.), « Politiques de jeunesse au Québec et en France : regards comparés sur l'éducation, l'emploi, la politique, l'autochtonie », *Bulletin d'information*, vol. 16, n° 1, été 2019, Chaire-réseau de recherche sur la jeunesse du Québec / Observatoire Jeunes et Société. https://chairejeunesse.ca/sites/default/files/2019-10/Bulletin_politiques_France-Quebec_2019.pdf.

LONGO María Eugenia et GAUDREAU Alice et FRANKE Sandra, « Innover dans les politiques d'emploi pour les jeunes : solutions intégrées, collaboration informelle et promesses de participation », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 68, hiver 2020, pp. 147–180. <https://doi.org/10.7202/1086361ar>.

LONGO María Eugenia et NOËL Marjolaine (dir.), « Une période de changements rapides pour l'emploi des jeunes », *Bulletin thématique*, vol. 22, n° 1, hiver 2026, Chaire-réseau de recherche sur la jeunesse du Québec / Observatoire Jeunes et Société. https://chairejeunesse.ca/wp-content/uploads/2026/03/Bulletin_OJSCRJ2025_VF.pdf.

LYET Philippe, « Les transactions partenariales dans le travail social : des institutions incertaines », *Pensée plurielle*, n° 43, 2016, pp. 15–22. <https://doi.org/10.3917/pp.043.0015>.

METZGER Jean-Luc, « Penser avec Foucault pour comprendre l'extension du pouvoir en régime néolibéral », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, vol. 47, n° 2, 2016. <https://doi.org/10.4000/ras.1755>.

MEUNIER E.-Martin, « La Grande Noirceur canadienne-française dans l'historiographie et la mémoire québécoises : revisiter une interprétation convenue », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 129, 2016, pp. 43–59. <https://doi.org/10.3917/ving.129.0043>.

MÉVELLEC Anne, CHIASSEON Guy et FOURNIS Yann, « De “créatures du gouvernement” à “gouvernements de proximité” : la trajectoire sinueuse des municipalités québécoises », *Revue française d'administration publique*, n° 162, 2017, pp. 339–352. <https://doi.org/10.3917/rfap.162.0339>.

MULLER Pierre, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, vol. 35, n° 2, 1985, pp. 165–189. <http://www.jstor.org/biblelec.univ-lyon2.fr/stable/43121407>.

MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, 2000, pp. 189–208. <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395464>.

MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, pp. 155–187. <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0155>.

MUSSELIN Christine, « Alain Faure, Gilles Pollet, Philippe Warin, La construction du sens dans les politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 5, 1996, pp. 834–838.
http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1996_num_46_5_395104.

PANET-RAYMOND Jean, « Les nouveaux rapports entre l'État et les organismes communautaires à l'ombre de la Loi 120 », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 7, n° 1, printemps 1994, pp. 79–83.
<https://doi.org/10.7202/301253ar>.

PINSON Gilles, « En finir avec l'approche cognitive des politiques publiques ? », *Droit et société*, n° 93, 2016, pp. 467–473. <https://doi.org/10.3917/drs.093.0467>.

RAMOS Elsa, « Le processus d'autonomisation des jeunes », *Cahiers de l'action*, n° 31, 2011, pp. 11–20. <https://doi.org/10.3917/cact.031.0011>.

RENÉ Jean-François et GERVAIS Lise, « Les enjeux du partenariat aujourd'hui », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 14, n° 1, juin 2001, pp. 20–30. <https://doi.org/10.7202/008322ar>.

ROBERT Camille, « La Révolution tranquille à l'épreuve de la reproduction sociale », *Liberté*, n° 325, automne 2019, pp. 52–55. <https://www.erudit.org/fr/revues/liberte/2019-n325-liberte04883/91831ac/>.

ROY Valérie, LEBLANC-HUARD Gabrielle et GRENIER Josée, « Nouvelle gestion publique et travail social au Québec : actions stratégiques en réponse aux contraintes organisationnelles », *Intervention*, n° 158, 2024, pp. 81–92. <https://doi.org/10.7202/1109250ar>.

SUREL Yves, « Approches cognitives » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5e édition entièrement revue et corrigée, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 87–94. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0087>.

VAN DE VELDE Cécile, « Les voies de l'autonomie : les jeunes face à la crise en Europe », *Regards*, n° 48, 2015, pp. 81–93. <https://doi.org/10.3917/regar.048.0081>.

YOUMANS Alexandra, KUTSYURUBA Benjamin, BUTLER Alana, GODDEN Lorraine, HUSSAIN Alicia, COE-NESBITT Heather, STROUD Rebecca et DELUCA Christopher, « Marginalized Youth and Their Journey to Work: A Review of the Literature », *Education Thinking*, vol. 3, n° 1, 2023, pp. 61–82. <https://pub.analytrics.org/article/14/>.

Sitographie

Collectif autonome des CJE du Québec, [en ligne], <https://www.collectifautonomecje.ca/>, Consulté le 27 juillet 2026.

DUPUIS Serge, « Grande Noirceur », L'Encyclopédie Canadienne, 15 décembre 2020, Historica Canada, [en ligne], <https://thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/grande-noirceur>, Consulté le 9 août 2026.

ROBERT Julie et LABERGE Sophie, « Le sens caché des politiques d'emploi pour les jeunes », Institut national de la recherche scientifique (INRS), 23 février 2022, mise à jour au 29 août 2024, [en ligne], [Le sens caché des politiques d'emploi pour les jeunes | INRS](#), Consulté le 8 août 2026.

Labaz, [en ligne], <https://labaz.ca/>, Consulté le 27 juillet 2026.

Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec, MaVoixCompte, 2021. [En ligne], <https://mavoixcompte.org/>, Consulté le 11 août 2026.

Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec, [en ligne], <https://www.rcjeq.org/>, consulté le 17 août 2026.

Annexes

Annexe 1 – Guide d’entretien

PARTIE 1. L’offre de programmes et de services d’emploi-jeunesse

1. Quels sont les programmes et services que vous offrez au sein du Carrefour jeunesse-emploi ?

1.1. Quels sont les **objectifs** de chacun de ces programmes et services offerts ?

Pourquoi ces programmes et services en particulier sont offerts dans votre Carrefour jeunesse-emploi ? Il y a d’autres que vous n’offrez pas ? pour quoi ?

1.2. Quels sont les **publics** principalement concernés par ces programmes et services offerts ? Et selon quel(s) critère(s) vous sélectionnez ces publics ?

1.3. Quelles sont les **activités ou mesures concrètes** (instruments) que vous mettez en place pour réaliser cet accompagnement ? Exemples ?

1.4. Quelle est la **durée** globale de l’accompagnement pour chaque service ou programme offert ?

1.5. Il y a eu des **évolutions** dans les programmes et services offerts depuis une décennie ?

PARTIE 2. Les conditions de mise en œuvre des services et des programmes

2. D’où proviennent les fonds de **financement** des programmes et services offerts ?

[relance : Qui/quels institutions financent ces programmes et services ?]

2.1. Quels sont les avantages et désavantages de ces divers **modes financements** ? Que pensez-vous de ces divers modes financements des programmes et services ?

2.2. Pourriez-vous décrire la forme concrète des **ententes** ou de contrats pour obtenir ces divers modes financement ? [Pourriez-vous les caractériser concrètement : ex. un formulaire numérique, papier, d’une page, de 10 pages, etc. ?]

2.3. Que pensez-vous des modes de **réédition** de compte de ces divers modes financements ?

- 2.4. Il y a eu des **évolutions** dans les modes de financement, les ententes et la réédition depuis une décennie ? Lesquelles concrètement ? [Inciter à en parler des trois aspects et demander des exemples]
- 2.5. Comment ces évolutions **impactent** concrètement sur les programmes et services offerts ? Exemples ?

PARTIE 3. Les relations avec les institutions qui encadrent et financent

3. Comment qualifieriez-vous vos **relations avec les acteurs institutionnels** (ministère fédéral/ provincial de l'emploi ou d'un autre secteur, particulièrement Services Québec, ou autres) qui encadrent et/ou financent les programmes et services offerts dans votre CJE ?
- 3.1. Comment définiriez-vous **les marges de manœuvre** vis-à-vis des ententes et contrats avec ces acteurs institutionnels lors de la gestion et mise en œuvre des programmes et services ?
- 3.2. Il y a eu des **évolutions** dans ces relations une décennie ? Lesquelles concrètement ?
- 3.3. Comment ces relations et leurs évolutions **impactent** concrètement sur les programmes et services offerts ? Exemples ?

PARTIE 4. Les référentiels des programmes et services

4. Comment définiriez-vous les **principales difficultés, problèmes ou enjeux** en matière d'emploi chez les jeunes au Québec aujourd'hui ? (Relance : est-ce des difficultés de préparation, accès, maintien, et/ou de évolution/mobilité dans l'emploi ? est-ce des difficultés dans d'autres sphères qui font obstacle à l'emploi ?)
- 4.1. Y a-t-il eu des **évolutions** dans ces difficultés depuis une décennie ? Lesquelles, concrètement ?
- 4.2.1. Comment définiriez-vous les **principales solutions priorisées** pour répondre à ces difficultés en matière d'emploi chez les jeunes au Québec aujourd'hui, notamment dans les SPE ? (Relance : est-ce des difficultés de préparation, accès, maintien, et/ou de évolution/mobilité dans l'emploi ? est-ce des difficultés dans d'autres sphères qui font obstacle à l'emploi ?)

- 4.2.2. Quelles valeurs et définitions de la jeunesse et de l'emploi des jeunes traduisent ou mobilisent ces solutions ?
- 4.2.3. Que pensez-vous de ces solutions ? Il y a-t-il **d'autres solutions** à celles priorisées ?
Lesquelles vous préconisez ?
- 4.2.4. Il y a eu des **évolutions** dans ces solutions depuis une décennie ? Lesquelles concrètement ?

PARTIE 5. Les limites et les améliorations de la mise en œuvre

5. Globalement, quels sont, selon vous, les principales **limites des programmes et services** pour l'accompagnement des jeunes dans le domaine de l'emploi, que ces limites soient de l'ordre de la mise en œuvre ou dans les idées qui guident les programmes et services ? *[Relance si besoin]*
- *Les restrictions de financement ?*
 - *Les relations avec les acteurs institutionnels*
 - *Les contraintes territoriales ou administratives,*
 - *Les profils des bénéficiaires,*
 - *La formation ou préparation des intervenants, ou autres ?*
- 5.2. Globalement, selon vous, comment les programmes et services pourraient gagner en efficacité pour l'accompagnement des jeunes dans le domaine de l'emploi, ?
- 5.2.1. Quelles **améliorations** préconisez-vous tant à niveau de la mise en œuvre ou dans les idées qui guident les programmes et services ?

Annexe 2 – Liste codes NVivo (volet entretiens)

1. PROGRAMMES
 - 1.1. Services (*Description* : types, objectifs, publics, mesures, durée)
 - 1.2. Évolutions Prog
 - 1.3. Référentiels Prog
 - 1.4. Limites Prog
2. MISE EN ŒUVRE (MO)
 - 2.1. Modes financement (*Description* : quoi, types, acteurs, avantages, désavantages)
 - 2.2. Ententes et Réédition compte (contrats, modalités, échéanciers,
 - 2.3. Évolutions MO
 - 2.4. Référentiels MO
3. RELATIONS (RL)
 - 2.5. Acteurs institutionnels (*Description* : qui, marges de manœuvre, contrôle)
 - 2.6. Évolutions REL
 - 2.7. Référentiels REL
4. RÉFÉRENTIELS
 - 2.8. Problèmes (définition, évolutions)
 - 2.9. Solutions (définition, évolutions)
 - 2.10. Jeunesse (définition, évolutions)
 - 2.11. Améliorations

Les entretiens ont été codés ou organisés dans un logiciel d'analyse qualitative, NVivo, en suivant cette grille de codage.

Annexe 3 – Grille de lecture des sources documentaires

Objectif

Public(s) visé(s)

Rôles attribués

Critères de sélection

Instruments de mise en œuvre

Liens avec les institutions gouvernementales

Liens avec les ressources externes en employabilité

Annexe 4 – Grille tarifaire de la mesure SAE (2026-2027)

Modèle – véhicule de financement 2026-2027

Types de services	Groupe de services	Prestation de services	Balises minimum - maximum	
			Nombre d'heures d'intervention directe et indirecte	Fourchettes de coût (2026-2027)
Services unitaires (Accompagnement ciblé) Les interventions sont ponctuelles et de courte durée. Elles visent à répondre à des besoins ciblés et limités. La personne rencontrée se démarque par une certaine autonomie personnelle. Elle requiert une intervention ciblée pour améliorer un ou des aspects de la démarche d'employabilité.	A Sessions d'information	Sessions d'information	2h à 5h	98 \$ à 245 \$
	B Orientation	Orientation scolaire et professionnelle Validation du choix professionnel Bilan des compétences Évaluation de l'autonomie socioprofessionnelle	11h à 18h	1 115 \$ à 1 824 \$
	C Méthodes de recherche d'emploi	Aide-conseil en recherche d'emploi Méthodes, stratégies, techniques et outils de recherche d'emploi Appariement, Placement et Placement assisté	4h à 16h	338 \$ à 1 351 \$
Services en approche globale (Accompagnement intégré) Par le biais d'un continuum d'interventions, elles constituent une démarche complète qui vise la recherche d'emploi, l'intégration et le maintien sur le marché du travail. La personne rencontrée se démarque par une faible autonomie personnelle. Elle requiert une intervention intégrée pour faire face aux différents obstacles qui complexifient la démarche d'employabilité.	D Services spécialisés	* Sauf pour les sessions d'informations, toutes les activités présentes dans les services unitaires sont disponibles dans le groupe D Counseling d'emploi selon un plan d'intervention structuré pour aider les personnes à différentes étapes de leur vie à choisir une occupation et à s'y préparer, à s'insérer sur le marché du travail, à s'y adapter et s'y maintenir. L'intervention offerte contribue au développement de leur employabilité. Accompagnement en emploi dans une perspective de maintien Intervention psychosociale périphérique et complémentaire aux interventions en employabilité. Pas de visées thérapeutiques.	15h à 71h	1 267 \$ à 5 997 \$
	ME Maintien en emploi	Accompagnement en emploi dans une perspective de maintien – Travailleurs déjà en emploi	12h à 32h	1 014 \$ à 2 703 \$
	PH1	Services spécialisés - personnes handicapées	21h à 38h	2 138 \$ à 3 851 \$
	PH2	Soutien structuré en emploi – personnes handicapées (CIT, PSEA et Maintien en emploi)	12h à 18h	1 216 \$ à 1 824 \$
	Z	Entreprises d'entraînement	450h à 525h	4 796 \$ à 5 879 \$

Document fourni par un.e conseiller.ère en employabilité. Le document a servi dans le mémoire pour reprendre la liste des types et groupes de services proposés dans le cadre de la mesure SAE.

Table des matières

Remerciements	3
Sommaire	4
Liste des sigles utilisés.	5
Introduction	7
Présentation du sujet.....	7
État de l’art	14
Hypothèses	22
Méthodologie	23
Annonce du plan.....	28
PREMIÈRE PARTIE - Référentiel de l’efficiance publique : émergence, application et impératif managérial de performance sur les organismes en employabilité	30
Chapitre 1 - D’un référentiel keynésien à un référentiel de l’efficiance publique : la managérialisation croissante de l’État québécois	32
I - La fin du duplessisme et l’émergence d’un État moderne québécois.....	32
A - Des idées nouvelles en rupture avec le conservatisme traditionnel : l’arrivée des néo-nationalistes québécois (1960-1980)	32
B - La fin du providentialisme étatique : l’ère du néolibéralisme (les années 1980)...	35
C - Une gestion axée sur les résultats : l’implantation de la Nouvelle gestion publique (des années 1990 à nos jours).....	36
II - Le cadre d’application du mode de financement à forfait : une application des modes de gestion issus du privé.....	38
A - Un nouveau référentiel mis en action ?	39
B - Un contrôle accru de la performance des organismes.....	40
C – Une dimension évaluative dans le contrôle des activités : interrogations des choix calendaires imposés par le ministère	41

D - D'un financement à volume à un financement à « l'heure »	42
E - Des cadres normatifs et cognitifs issus du cadre d'application du financement à forfait : valeur(s), norme(s) et algorithme(s).....	44
III- Étude de cas d'une offre de services : les effets contraignants de la mesure SAE	46
A - Présentation de la mesure SAE	47
B - Une dimension prescriptive de la mesure	48
C – Entre contrainte et souplesse : quelle marge de manœuvre des organismes en employabilité ?	50
Conclusion du chapitre 1	51
Chapitre 2 - Des définitions et représentations de la jeunesse issues d'un contexte de performance des institutions.....	52
I - Définir la jeunesse : une clientèle, une ressource économique, un public à insérer rapidement dans le marché du travail.....	52
A - Une jeunesse caractérisée en tant que clientèle des services publics d'emploi (SPE)	53
B - Une jeunesse définie comme une ressource économique	56
C - Une jeunesse à insérer rapidement dans le marché du travail.....	58
D - Perceptions de la jeunesse : des visions divergentes entre les institutions étatiques et les organismes en employabilité et de jeunesse	61
II - Gouverner la jeunesse en contexte libéral : les effets des contraintes sociales sur le parcours des jeunes au Québec.....	62
A - « Conduire la conduite » des jeunes : une gouvernamentalité néolibérale et gestionnaire	62
B - « Activer » la ressource sociale de la jeunesse au Québec.....	66
Conclusion du chapitre 2.....	69
Conclusion de la première partie.....	70
DEUXIÈME PARTIE - Les mutations du monde global : un nouveau référentiel d'efficacité globale dans les politiques d'emploi-jeunesse ?	72

Chapitre 3 - Des acteurs en réseaux : une action publique plus fragmentée, partenariale et horizontale.....	74
I - La Transformation de l'action communautaire québécoise : l'essor d'un cadre partenarial.....	74
A - Des réseaux d'action publique à l'œuvre ?	74
B - Le développement d'un régime de globalisation	76
II - Répondre aux défis globaux : l'horizontalité des relations, une solution ?.....	77
A- Étude du protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires : la diffusion progressive du concept de partenariat.....	79
1 – Services Québec et les organismes communautaires en employabilité : des processus de partenariat et de collaboration en évolution	80
2 – La mutualisation des expertises entre organismes communautaires	81
B - Accompagnement des personnes éloignées du marché du travail dans le cadre du partenariat avec les organismes spécialisés en employabilité : une dimension globale de l'accompagnement	84
1 – Un projet partenarial « humain » et global.....	84
2 - La reconnaissance de l'expertise de chacun des acteurs.....	85
C - Valeurs, normes d'action et algorithmes : des représentations véhiculées autour de la norme partenariale	87
III – Une réaffirmation de la place des acteurs de l'emploi et de la jeunesse	90
A - Le renforcement de l'échelon local : une perte d'influence des institutions étatiques ?	90
B - Les organismes d'emploi-jeunesse à l'avant-poste des transformations globales .	93
IV – Des clients ou des partenaires ? La participation limitée des jeunes dans les processus partenariaux	95
A – Des discours en faveur de l'implication des jeunes	96
B – Des processus d'intégration et de participation du jeune encore limités.....	98

Conclusion du chapitre 3	99
Chapitre 4 - Un secteur d'action publique de la jeunesse et de l'emploi en reconfiguration	100
I - Un brouillage sectoriel de l'action publique ? Un désajustement du rapport global-sectoriel	101
A - La persistance de logiques verticales	101
B- Une contestation de la verticalité des partenariats	103
C- Une remise en question des capacités autoréflexives de l'État	106
II – Le secteur de l'emploi-jeunesse : un secteur en danger ?.....	108
A - Collaboration inter - CJE, division, compétition et formes de corporatisme.....	109
1 - Un secteur d'action publique ?	110
2 - Des formes de collaboration entre les CJE	112
3 - Des divergences et disparités entre organismes.....	114
4 - Des formes internes de corporatisme ? Un morcellement progressif du secteur..	116
B- L'intersectorialité : une réponse ?	117
Conclusion du chapitre 4.....	119
Conclusion de la deuxième partie	119
Conclusion générale	122
Sources documentaires.....	126
Sources institutionnelles.....	126
Bibliographie.....	129
Livres et chapitres d'ouvrage	129
Articles de revues	133
Sitographie	138
Annexes.....	139
Table des matières	145
Résumé.....	150
	148

Mots-clés	150
-----------------	-----

Résumé

Ce mémoire souhaite saisir les représentations et les sens donnés aux orientations des politiques publiques, appliquées au cas des politiques d'emploi et de jeunesse. La recherche s'inscrit dans les perspectives cognitives de l'analyse de l'action publique développées par Pierre Muller autour de la notion de référentiel, compris comme une conception de la place et du rôle d'un domaine précis dans la société. Le mémoire vise ainsi à comprendre les référentiels qui guident l'action publique québécoise ainsi que les représentations de la place accordée aux jeunes et à l'emploi. Pour cela, le travail d'analyse se basera sur le point de vue des acteurs interrogés, particulièrement les directeurs et directrices de Carrefours jeunesse-emploi, ainsi que sur une étude approfondie de la documentation institutionnelle du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale du Québec. L'étude nous permettra d'observer que les discours des acteurs, particulièrement étatiques, révèlent des cadres cognitifs et normatifs précis. Elle montrera également que les représentations structurent l'organisation des organismes d'emploi-jeunesse et que ces représentations ont des effets concrets, notamment à travers des injonctions normatives qui prescrivent le comportement des jeunes et des intervenant.es de ces organismes selon les perceptions étatiques de la jeunesse et de l'emploi.

Mots-clés :

Jeunesse ; emploi ; Québec ; Canada ; politique publique ; action publique ; analyse cognitive ; référentiel ; sens ; représentations ; organismes d'employabilité ; Carrefour jeunesse-emploi.

