

Congrès de l'AFSP, Paris 2013

ST 42 La « dépolitisation » : registres, processus et interprétations

Annalisa Lendaro

Post-doctorante, ENAP de Montréal

Chercheuse associée au LEST (Aix en Provence)

E-mail : annalisa.lendaro@univ-amu.fr

La dépolitisation de l'insertion professionnelle des jeunes immigrants.

Sur la rhétorique de la « continuité des services » à Montréal

Résumé

Depuis quelques années, l'ensemble des acteurs concernés par la conception, le financement, et la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle semblent s'accorder sur une chose : l'objectif à viser est la « continuité des services », c'est à dire la complémentarité et la fluidité des programmes qui permettrait à l'individu, en fonction de l'évolution de ses besoins, de rentrer dans l'un ou dans l'autre, sans se retrouver dans un vide de droits. Dans un contexte de contraction budgétaire et de souci d'efficacité quantifiable, la rhétorique de la « continuité des services » est porteuse de valeurs largement consensuelles comme la lutte contre le gaspillage de l'argent public et la complémentarité des dispositifs. Le partenariat, notamment entre les organismes communautaires censés mettre en œuvre les mesures d'insertion, est présenté par les décideurs et les bailleurs de fonds (ministères, Emploi-Québec) comme la clé pour atteindre cette « rationalisation collaborative » de l'action publique dans le domaine de l'insertion professionnelle. A partir du cas de Montréal et d'une enquête qualitative par entretiens et observations, il s'agira d'approfondir la question de la dépolitisation de la continuité des services, en tant qu'enjeu technique et financier.

Summary

In the field of employment policies, Montreal policy makers have recently developed a "continuity of services" rhetoric that tries to promote the idea of complementarity between different social policies. The aim is to include and protect the beneficiary with a range of social measures that evolves in accordance with his/her needs, but also to rationalize the costs of these measures by reducing waste of time and financial investments, and by introducing a quantifiable evaluation process of their effects. This paper compares the logics of both the policy makers and the social workers, and tries to explain why this issue is mainly depolitized within the Montreal political scene.

Congrès de l'AFSP, Paris 2013

1. Introduction : le ciblage, l'accès aux droits, et les frontières sociales

Les politiques publiques ont des effets importants en termes d'accès à l'emploi et aux services sur les individus qu'elles ciblent, ainsi que sur ceux qu'elles laissent en dehors de leur périmètre de régulation (Ertul et al., 2012). Le ciblage se traduit en des modalités techniques d'accès aux droits (compensations financières, services spécialisés d'accompagnement etc.) qui permettent aux financeurs de limiter cet accès aux ayants-droit, par exemple « *une différenciation tarifaire, une modulation du niveau d'une prestation financière en fonction de critères particuliers, un mécanisme d'individualisation de l'offre selon la situation ou le comportement du bénéficiaire* » (Warin, 2010-a, p. 2). Et pourtant, la question de **l'exclusion des « non ayant droit »** est éminemment politique (Dubet, 2010). La technicisation des dispositifs, la banalisation des instruments d'évaluation quantitative des résultats des actions d'accompagnement des publics-cible, et surtout la mobilisation d'une rhétorique largement consensuelle, celle de la « continuité des services », contribuent fortement à sa dépolitisation, c'est à dire à son invisibilité en tant qu'enjeu de société.

Au Québec (mais pas que...), les inégalités d'accès aux ressources socio-économiques sont particulièrement visibles lorsque l'on compare les individus en fonction de leur statut de l'immigration : elles sont le résultat d'une stratification de la citoyenneté (Lockwood, 1996 ; Morris 2002) qui s'est complexifiée avec le temps, au rythme des évolutions des politiques migratoires, toujours plus sélectives (Pellerin, 2011), et des politiques dites d'insertion, dont le fonctionnement implique la définition des ayants-droit et l'exclusion des non ayants-droit.

Le ciblage est une opération caractéristique de la mise en place des politiques sociales et de l'emploi des systèmes libéraux (Amghar et al., 2011). Elle vise à identifier des groupes et/ou des territoires qui sont particulièrement concernés par des risques socioéconomiques (chômage, discrimination, pauvreté etc.). Si ce ciblage est généralement considéré comme nécessaire, la question de la continuité des services s'est imposée, depuis une dizaine d'années, comme une priorité pour les pouvoirs publics québécois. L'idée sous-jacente est qu'une association et/ou une institution publique ne peuvent pas résoudre seuls les problèmes qui touchent aux populations en difficulté sur le marché du travail, et que l'action partenariale permet de maximiser l'efficacité des programmes d'insertion (en évitant les « doublons » par exemple). Cette posture implique donc la collaboration plus étroite entre les organismes qui fournissent des services aux mêmes types de publics, la rationalisation du financement de ces organismes, et l'évaluation régulière de leurs activités en termes de résultats, notamment chiffrés.

L'approche par le ciblage des politiques sociales, et en particulier, des dispositifs d'employabilité, permet de montrer quelles sont les logiques qui produisent des « frontières » internes à la société (Fassin, 2010) entre, d'une part, des groupes dont l'insertion est une responsabilité partagée entre l'individu et l'Etat, et d'autre part, des individus considérés comme les seuls responsables de leur propre intégration au marché du travail et plus largement à la société.

Le but de ce travail est de montrer que la rhétorique de la continuité des services ainsi que les instruments techniques qu'y sont associés, de par leur caractère « légitime » (en période de restrictions budgétaires, l'opinion publique s'accorde sur l'importance de favoriser la collaboration entre organismes fournisseurs de services publics, et de limiter les dépenses inutiles dues au financement d'actions « inefficaces »), favorisent la dépolitisation de la question de l'accès aux droits, en particulier des immigrants temporaires. Le recours généralisé à ces

Congrès de l'AFSP, Paris 2013

instruments de rationalisation des dépenses publiques¹ légitime ainsi l'action et le discours des financeurs (Lascoumes et Le Galès 2004).

Dans un premier temps, nous présenterons les principaux éléments des politiques d'immigration au Canada et au Québec ; dans un second temps, nous évoquerons le fonctionnement de quelques dispositifs d'insertion, en mettant en exergue l'importance des rapports entre financeurs et associations, ainsi que l'enchevêtrement des niveaux d'action publique.

Cette recherche qualitative, conduite dans le cadre d'un post-doctorat, a privilégié les espaces des pratiques professionnelles des accompagnateurs qui sont souvent tiraillés entre l'injonction des financeurs de faire le tri entre les publics, et leur mission « sociale » visant à aider les plus démunis.

L'étude des dispositifs d'employabilité au Québec (lois, textes officiels, littérature grise etc.) a été suivie d'une analyse critique des processus de ciblage par entretiens semi-directifs (vingt-neuf au total, conduits entre mai et septembre 2012) avec des professionnels de la mise en œuvre (de la ville de Montréal, des organismes spécialisés en employabilité, des associations d'accueil pour immigrants etc.).

A partir de ces matériaux et du cas de Montréal nous verrons que 1) les modalités de financement et d'évaluation des associations, malgré la rhétorique de la « continuité des services » et de la promotion des partenariats, contribuent à la mise en concurrence des organismes d'insertion entre eux ; 2) cette concurrence participe à la reproduction de l'exclusion de certaines catégories particulièrement vulnérables 3) la technicité de la mise en œuvre des dispositifs d'accompagnement (contrôle des dépenses, évaluation chiffrée des résultats) contribue à dépolitiser la question de l'immigration temporaire, en la transformant en un enjeu technique.

2. Canada, Québec, Montréal : le millefeuille administratif dans le domaine de l'immigration

Le cadre institutionnel de la politique migratoire relève d'une responsabilité partagée entre le niveau fédéral (Citoyenneté et Immigration Canada, CIC) et le niveau provincial (Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles-MICC).

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

Le gouvernement canadien conserve cependant la responsabilité de l'admission des personnes choisies par le Québec, ainsi que celle du traitement des dossiers de demande de résidence permanente. Par ailleurs, si le Québec a des responsabilités en termes de sélection et d'intégration des immigrants reçus sur son territoire, le fédéral a des compétences exclusives en

¹ Nous faisons notamment référence aux outils de rationalisation des financements octroyés aux organismes d'accompagnement, aux instruments de contrôle des dépenses, et d'évaluation des résultats en termes de sorties positives sur le marché du travail.

Congrès de l'AFSP, Paris 2013

matière d'asile. Quant à la sélection des candidats à l'immigration permanente et temporaire en sol québécois, elle relève d'Immigration-Québec (niveau provincial), alors qu'il revient au fédéral (CIC) de traiter les demandes d'immigration et de procurer des services connexes.

Les logiques qui guident la mise en place de ces politiques migratoires sélectives au Québec relèvent avant tout de : 1) la promotion de l'adéquation entre le profil des immigrants et les besoins du marché du travail québécois ; 2) le besoin d'éviter que le français devienne une langue minoritaire (ce qui implique que dans le système de pointage, la connaissance préalable de la langue française est un avantage pour le candidat) ; 3) la préférence pour une immigration jeune, qui répondrait sur le moyen-long terme aux besoins démographiques de la Province (voir Tab. 2 en annexes).

C'est sur la base de ces trois « piliers de l'immigration » que le Québec choisit ses immigrants (voir la Grille des points, Tab. 2 en annexe) et met en place les services leur étant destinés, du moins lorsque cette sélection implique l'attribution de la résidence permanente : en effet, la sélection des travailleurs temporaires (essentiellement pour les secteurs de l'agriculture, de l'aide à domicile, et de l'industrie agroalimentaire) est en grande partie sous-traitée à des agences spécialisées (Debatie-Pelletier et Rahi, 2011) qui n'appliquent pas les mêmes critères.

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

Les statuts de l'immigration : voir le tableau 1 en annexe

Au Canada et au Québec, le statut d'immigration d'une personne détermine les droits ainsi que les services auxquels cette personne peut avoir accès. Par exemple, les résidents temporaires (étudiants, travailleurs, aides familiaux résidentes, visiteurs) ne sont pas admissibles à l'aide sociale (appelée aussi « l'aide financière de dernier recours »). Il est de même pour les prestations familiales, dont les demandeurs d'asile et les sans statut sont exclus, alors que pour les travailleurs temporaires il est extrêmement difficile d'y avoir accès (Services juridiques communautaires de Pointe-Saint-Charles et Petite Bourgoigne, 2010). Dans le domaine de l'emploi et en cas de perte involontaire de ce dernier, le versement de l'assurance-emploi aux travailleurs temporaires ne leur permet pas de prolonger leur droit de séjour, et il leur faut donc demander et obtenir un nouveau permis de travail (ce qui pose problème précisément parce que l'émission du permis dépend du fait d'occuper un emploi). Encore plus frappant est de constater que dans le domaine des accidents de travail et des programmes compensatoires (Loi sur la santé et la sécurité au travail), la Loi exclut explicitement les « domestiques ». Ces professionnels (très majoritairement des femmes étrangères) ne sont pas des « travailleurs » au sens de la Loi sur les accidents de travail et des maladies professionnelles (Gravel, Rhéaume et Legendre, 2012).

Dans ce contexte, les personnes ayant un statut de l'immigration précaire (donc toute personne n'ayant pas la résidence permanente) ou sans statut, hésitent souvent avant de faire appel aux services publics. Ainsi, ces immigrants se retrouvent marginalisés et parmi les personnes les plus vulnérables. C'est notamment le cas des personnes qui se sont vues refuser une demande d'asile, des aides à domicile qui quittent un employeur qui les exploite, et des travailleurs temporaires, des visiteurs et des étudiants dont le permis a expiré. Les difficultés rencontrées pour améliorer leur situation sont multiples. Qu'on soit jeune ou non, l'accès aux mesures d'employabilité est très largement déterminé par la possession de la résidence permanente.

Congrès de l'AFSP, Paris 2013

3. Les programmes pour les immigrants dans le domaine de l'employabilité

Le Comité d'adaptation de la main-d'œuvre - Personnes Immigrantes (CAMO-PI) publie régulièrement des études (se fondant sur les statistiques officielles produites par le gouvernement et par Emploi-Québec, l'équivalent de Pôle Emploi) qui témoignent de la surreprésentation des immigrants dans certains secteurs et métiers peu qualifiés (notamment dans l'industrie, l'hôtellerie-restauration, et la gestion des déchets et des services d'assainissement).

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

La prise en charge de l'insertion sur le marché du travail des immigrants est une responsabilité partagée entre les organismes publics spécialisés (le MICC et Emploi-Québec pour la conception et le financement) et les associations (pour la mise en œuvre des programmes).

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

Emploi-Québec, le service public de l'emploi relevant du MESS, est un des protagonistes de l'intervention en direction des « nouveaux arrivants » (= étrangers résidents permanents depuis 5 ans et moins) et des « minorités visibles », qu'il reconnaît comme des populations-cible.

Le PRIIME et Défi-Montréal

Parmi ces mesures, le *Programme d'Aide à l'Intégration des Immigrants et des Minorités visibles en Emploi* (PRIIME) a pour but de faciliter l'accès à l'emploi des immigrants diplômés à l'étranger et sans expérience de travail au Canada, ainsi que les minorités visibles. Il se base sur une subvention salariale au bénéfice de l'entreprise engageant le stagiaire (30h/semaine au minimum), instrument qui vise précisément à inciter les PME à embaucher davantage d'immigrants et de personnes appartenant à une minorité visible, puis à permettre à ces derniers d'acquérir une première expérience de travail dans leur domaine de compétence. Les critères d'admissibilité sont : avoir obtenu la résidence permanente depuis moins de 5 ans ou être membre d'une minorité visible ; ne pas avoir eu une expérience de travail dans le domaine de formation au Québec.

Dans le même esprit, le projet Défi-Montréal (Intégration en emploi des personnes immigrantes) est le fruit d'une collaboration entre le MICC, Emploi-Québec et la Conférence régionale des élus du Québec. Le but est la facilitation de la reconnaissance des connaissances et expériences acquises dans le pays d'origine notamment dans certains secteurs d'activité (administration, TIC, biotechnologies, industrie pharmaceutique).

Dans les deux cas, sont exclues toutes les catégories d'immigrants temporaires (travailleurs, étudiants, visiteurs, sans statut) et aussi les immigrants étrangers qui ont obtenu leur résidence

Congrès de l'AFSP, Paris 2013

permanente depuis plus de 5 ans. Ces derniers doivent se référer aux programmes « standards » d'Emploi-Québec, qui ne tiennent pas compte de leur situation particulière d'immigrants et/ou de minorités visibles.

Pour les immigrants temporaires et les sans statut, aucun service officiel n'est mis à disposition : « *on ne les dessert pas. Pour être admissibles il faut avoir la résidence permanente (...). Quelqu'un qui a un permis d'étudiant ou de travail temporaire n'est pas admissible aux mesures d'emploi, les gens qui ont un permis de travail ont déjà un travail, les étudiants sont là pour étudier* » (Référént d'Emploi-Québec Montréal).

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

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

Le MICC finance ainsi le travail de nombreuses associations montréalaises, prioritairement par le biais du Programme d'Accompagnement des Nouveaux Arrivants (PANA), qui depuis le 1^{er} avril 2012 a été rebaptisé *Programme Réussir l'Intégration*.

La particularité des services d'employabilité finançables par le MICC est qu'ils se doivent d'être destinés, tout comme les programmes d'Emploi Québec, aux immigrants résidents permanents. Sont donc exclus les détenteurs d'autres statuts. Il revient après à chaque organisme de décider de respecter rigoureusement ou non les limites des ciblage officiels du MICC...

3.1 La mise en place des services : ciblage, autonomie financière, et contrôles des bailleurs sur les associations

La Table de Concertation pour les Réfugiés et les Immigrants (TCRI), qui regroupe 140 associations (dites « organismes communautaires ») intervenant dans le domaine des droits et de l'accès aux services des personnes immigrantes et réfugiés, joue un rôle de représentant politique auprès du gouvernement, dont il est l'interlocuteur. Le Réseau National des Organismes Spécialisés dans l'Intégration en Emploi des Nouveaux Immigrants (ROSINI) regroupe les organismes de la TCRI qui s'intéressent plus spécifiquement à l'insertion professionnelle. Les associations membres sont financées principalement par le MICC et par Emploi-Québec.

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

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

Congrès de l'AFSP, Paris 2013

Certains organismes, comme le Centre Social d'Aide aux Immigrants (CSAI), peuvent compter sur un financement MICC/Emploi-Québec dans le cadre du programme Réussir l'intégration, qui permet la mise en place, entres autres, d'un service d'employabilité.

Au-delà de ces bailleurs publics, cet organisme peut également faire appel au financement de *Centraide*, une grande organisation philanthropique qui recueille des dons auprès de la population, notamment des entreprises, pour soutenir un réseau d'organismes de la région de Montréal. Ce dernier financeur est essentiel du point de vue de la possibilité d'élargir les services à d'autres catégories de personnes exclues des mesures publiques : *« dans le cadres des programmes financés par le MICC nous n'acceptons pas les canadiens, les demandeurs de statut et les résidents temporaires. Ils ne sont pas supposés...voilà. Après on a le financement de Centraide, et pour nous ça veut dire pouvoir aider les personnes qui ne sont pas financées par le programme du MICC...les revendicateurs [de statut de réfugié, ndr.], les personnes qui sont ici depuis plus de 5 ans...avec le financement de Centraide on peut offrir des services à ces gens vulnérables »* (Référént Employabilité, CSAI).

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

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

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

Ce n'est pourtant pas le cas de la majorité des structures spécialisées sur l'intégration des immigrants, pour lesquelles il est essentiel de prouver au MICC qu'elles arrivent à desservir un nombre grandissant de personnes rentrant dans les catégories-cible. Pour celles-ci, il est donc beaucoup plus risqué et couteux d'élargir leurs services aux exclus : *« Les gens qui ont un statut précaire ne sont pas accompagnés et ne peuvent pas avoir l'assistance d'Emploi-Québec (...). On essaie de les aider parce qu'ils sont des compatriotes mais nous ne sommes pas subventionnés pour le faire, alors...c'est compliqué »* (Accompagnatrice, Organisme de soutien aux minorités visibles).

En conclusion, même si les catégories-cible sont définies au niveau fédéral et provincial, le sort des ayants-droit et surtout des non ayants-droit dépend au moins en partie des professionnels de l'insertion et des sources de financement de leur organisme. Le plus elles sont variées, le plus les accompagnateurs pourront jongler avec les ciblage.

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

Congrès de l'AFSP, Paris 2013

De plus, les financements octroyés sont très majoritairement des subventions « par tête », c'est à dire des sommes forfaitaires versées en fonction du nombre de clients desservis, subventions éventuellement renouvelées sur la base des résultats quantifiables. En l'absence donc de budgets de fonctionnement garantissant la pérennisation du personnel et la continuité des projets, les organismes doivent faire l'économie de leurs ressources en se limitant à fournir des services aux ayants-droit. Ce mécanisme fait que chaque structure a intérêt à défendre les spécificités de son créneau, et donc, malgré la rhétorique de la continuité des services, lorsque plusieurs organismes font appel aux mêmes sources de financement, la compétition entre eux s'accroît.

Dans ce contexte, pour des organismes financés par projet et « par tête », il est risqué d'élargir les services à une clientèle qui ne rentre pas dans les catégories-cible puisqu'ils ne pourraient pas comptabiliser ces services parmi ceux rendus et donc prouver à leurs financeurs de l'efficacité de leur intervention.

Le risque d'exclusion pour les non éligibles est donc grand, mais la technicité du système d'attribution des subventions et d'évaluation chiffrée des résultats rend difficile l'émergence de cette question en tant que problème public (Henry, 2009).

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

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

Cette course aux subventions (*« à un certain moment, chacun défend son bifteck ! »*, Accompagnateur CJE) est a priori incompatible avec la continuité des services, considéré par les décideurs comme l'instrument d'intervention idéal pour intervenir sur des phénomènes transversaux et complexes comme le chômage des publics vulnérables.

Mais l'exclusion des étrangers ayant un statut temporaire n'est pas remise en discussion par l'ensemble des associations responsables de la mise en œuvre des programmes d'employabilité : si la légitimité des minorités visibles et des immigrants permanents en tant que cibles réside dans le fait qu'il s'agit de populations qui se sont installées durablement sur le territoire (les investissements sont donc considérés « rentables »), les étrangers temporaires (travailleurs, étudiants, demandeurs ou sans statut) sont censés partir à terme.

4. Conclusions : quelle « continuité des services » et pour qui ?

Cette partie de la recherche a permis de mettre l'accent sur le potentiel d'exclusion des processus de ciblage : le cas des « immigrants » fait apparaître une hiérarchie des catégories-cible où le statut de l'immigration est déterminant en cas de recherche d'emploi.

L'ensemble des acteurs concernés par la conception, le financement, et la mise en œuvre des

Congrès de l'AFSP, Paris 2013

mesures d'insertion socioprofessionnelles semblent s'accorder sur une chose : l'objectif à viser est la « continuité des services », c'est-à-dire la complémentarité et la fluidité des programmes qui permettrait à l'individu, en fonction de l'évolution de ses besoins, de rentrer dans l'un ou dans l'autre, sans se retrouver dans un vide de droits. Cette formule est porteuses d'intérêts collectifs (attention aux dépenses publiques, logique de la méritocratie et du financement des organismes qui démontrent d'obtenir des résultats positifs, ce qui légitime les instruments d'évaluation) qui font passer en 2^{ème} plan les conséquences des processus de catégorisation, tout en technicisant la question des politiques d'insertion professionnelle et d'intégration.

Sur le terrain, les organismes chargés de la mise en œuvre qui souhaitent répondre aux besoins de tous, sans distinction de statut, doivent jongler avec les financements et les tutelles pour se donner le plus de chances possibles de pouvoir élargir leurs services. Mais les marges de manœuvre des organismes communautaires varient en fonction de la diversification ou non de leurs sources de financement, puis des contrôles et des mécanismes d'évaluation auxquels ils doivent se soumettre et desquels dépend le renouvellement des subventions.

En effet, le contexte de compétition pour les ressources et l'injonction à la performance quantifiable (ex. outils de contrôle d'Emploi-Québec) poussent certaines associations qui dépendent des financements publics (ex. MICC) à sélectionner les bénéficiaires et à en exclure d'autres. A cet égard, certains informateurs clés mettent de l'avant la perte de leur pouvoir de défense des droits et intérêts des personnes.

Cette stratification civique (Morris, 2003) est le résultat du fait que l'action publique québécoise estime qu'il y a des problèmes d'insertion plus légitimes que d'autres (ceux qui concernent les résidents permanents sont plus légitimes que ceux « des temporaires »), qui demandent à que les acteurs interviennent pour les résoudre.

Par exemple, dans le cas des minorités visibles qualifiés et de leur taux de chômage plus élevé que la moyenne, le gouvernement, la ville de Montréal, et les organismes communautaires s'accordent sur le fait qu'il faut intervenir pour corriger cette injustice à travers la mise en place de mesure de discrimination positive (ex. programme PRIIME, Défi Montréal etc.). Dans le cas des immigrants temporaires, une éventuelle perte d'emploi et les difficultés d'en retrouver un autre sont vues comme des responsabilités de l'étranger lui-même, qui pour cela ne peut pas prétendre à l'aide publique, justifiée uniquement en cas d'installation durable sur le territoire.

Des frontières internes à la société québécoise apparaissent : ce système de ciblage produit des exclus qui restent en dehors des mailles de la solidarité.

Toutefois, la rhétorique de la continuité des services contribue à anesthésier ce débat dans la sphère politique (Sénac 2013), *via* un outillage (instruments de contrôle financier, de quantification des résultats etc.) qui dépolitise la question de l'accès aux droits et aux services en en faisant un enjeu de management. Le recours à ces instruments de gestion et d'évaluation concourent à fixer une représentation apolitique de la question de l'immigration, qui ne laisse donc pas la place à une remise en cause plus globale des effets d'exclusion des catégorisations de l'action publique.

Pour le dire comme Parizet (2013), « *Parce qu'il offre des principes de justifications techniques de l'action publique qui occultent la dimension proprement politique du problème* » (p. 150), le recours aux outils de contrôle et d'évaluation contribuent à fabriquer une représentation de ce qui est acceptable et de ce qui ne l'est pas en matière de politiques d'immigration, et deviennent donc des instruments de gouvernement (Desrosières 2008).

Congrès de l'AFSP, Paris 2013

Références bibliographiques

Amghar Y.-G., Bourdais J.-F., Dupays S., Laloue F., Léost H., Moleux M., Penaud P., 2011-*Politiques sociales*, Paris, Dalloz.

Barron P., Bory A., Chauvin S., Jounin N., Tourette L., 2011. - *On bosse ici, on reste ici ! La grève des sans-papiers : une aventure inédite*, Paris, La Découverte.

Chicha M.-T., Charest E., 2008. - « L'intégration des immigrés sur le marché du travail à Montréal », *Choix IRPP*, 14/2, pp. 1-59

Damon J., 2007. - « Protection sociale et lutte contre l'exclusion. », *Horizons stratégiques*, 1/ 3, pp. 82-97.

Demazière D., 2002. - *Le chômage*, Paris, Armand Colin.

Depatie-Pelletier E., Rahi K., 2011. - « Mistreatment of temporary foreign workers in Canada: overcoming regulatory barriers and realities on the ground », *Publication CMQ-IM*, 46, http://im.metropolis.net/research-policy/research_content/doc/WP-DepatiePelletierRahi_15dec2011.pdf

Desrosières A., 2008 - *L'argument statistique II, Gouverner par les nombres*, Paris, Presses de l'Ecole des Mines.

Dumont D., 2011. - « Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du procès de l'État social actif », *Droit et société* 2/78, pp. 447-471.

Ertul S., Melchior J.-P., Warin P. (dir.), 2012. - *Les parcours sociaux à l'épreuve des politiques publiques*, Rennes, PUR.

Fassin E., 2010. - *Les nouvelles frontières de la société française*, Paris, La Découverte.

Frigoli G., 2009. - « De la circulaire au guichet », *Déviante et Société*, 2/33, pp. 125-148.

Gaudin J.-P., 2007 - *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Paris, Presses de Science Po.

Gauthier C., Lacroix M., Liguoiri M., Martinez E., Ngoc, k., 2010. - « L'intégration, à la jonction du discours normatif et de l'expérience vécue : des demandeurs d'asile s'expriment », *Service social* 56 1, 15-25.

Gravel S., Rhéaume J., Legendre, G., 2012. - «Les inégalités sociales de santé des travailleurs immigrés au Québec victimes de lésions professionnelles» *Revue européenne de migrations internationales*, 28 2, consulté le 19 octobre 2012. URL : <http://remi.revues.org/5876>

Lascoumes P., Le Galès P., 2004. - *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de SciencesPo.

Lendaro A., 2012 - « Frontières territoriales et frontières symboliques : l'immigration au prisme de l'action publique française et italienne », *Hommes et Migrations*, 1296, pp. 118-125.

Lendaro A., 2013 - « Inégalités sur le marché du travail entre deux générations d'immigré-e-s. Ce que l'action publique fait aux parcours de vie », *Revue Française de Sociologie*, à paraître.

Congrès de l'AFSP, Paris 2013

Lockwood D., 1996. - « Civic integration and class formation », *British Journal of Sociology*, 47, pp. 531-50.

MICC, 2008. - Pour enrichir le Québec – Intégrer mieux
<http://www.micc.gouv.qc.ca/publications/fr/mesures/Mesures-Integration-Brochure2008.pdf>

MICC, 2010. - Fiche synthèse sur l'immigration et la diversité ethnoculturelle au Québec
http://www.micc.gouv.qc.ca/publications/fr/recherches-statistiques/FICHE_syn_an2010.pdf

Morris L., 2003. - « Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants' Rights », *International Migration Review*, 37/1, pp. 74–100.

Parizet R., 2013. – « La mesure du développement. Mesurer le développement pour gouverner les peuples autochtones », *Revue Tiers Monde*, 2013, pp. 143-160.

Pellerin H., 2011. - « De la migration à la mobilité : changement de paradigme dans la gestion migratoire. Le cas du Canada », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 27/2, pp. 57-75.

Sénac R., 2013. – « L'institutionnalisation d'une égalité dans la différence : parité, diversité, intersectionnalité », *communication au Congrès de l'Association Française de Sciences Politiques*, Paris.

Services juridiques communautaires de Pointe-Saint-Charles et Petite Bourgogne, 2010. – *L'accès des personnes immigrantes et réfugiées à des mesures sociales au Québec*, Bibliothèque et Archives Nationales du Québec.

Warin P., 2010-a, - « Ciblage de la protection sociale et production d'une société de frontières », *Sociologies*, <http://sociologies.revues.org/index3338.html>

Warin P., 2010-b, - « Les politiques publiques face à la non demande sociale », in Borraz O., Guiraudon V., *Politiques publiques. 2/ Des politiques pour changer la société ?*, Paris, Presses de Science Po.

Warin P., 2009. - « Une approche de la pauvreté par le non recours aux droits sociaux », *Lien social et Politiques*, 61, pp. 137-146.

Annexe

Tableau 1 : Les statuts de l'immigration

| Statuts | Caractéristiques |
|---------------------------|---|
| Citoyen canadien | Une personne peut être citoyenne canadienne par le fait qu'elle est née en sol canadien. À moins d'être citoyenne canadienne de naissance, une personne doit d'abord être résidente permanente avant de faire une demande de citoyenneté. De plus, avant de pouvoir obtenir la citoyenneté, une personne doit avoir accumulé au moins trois ans de résidence en sol canadien au cours des quatre années qui précèdent sa demande. |
| Résident permanent | Un résident permanent est une personne qui a obtenu la permission de CIC de demeurer de façon permanente au Canada. Un résident permanent a le droit de demeurer, d'étudier et de travailler au Canada. Il a aussi accès pratiquement aux mêmes services publics |

Congrès de l'AFSP, Paris 2013

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