

Conférence du PRP

# Exploration de nouvelles approches en matière de politique sociale

Rapport de synthèse

## TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	2
Une approche de la politique sociale fondée sur le parcours de vie	4
Sortir des sentiers battus : Nouvelles orientations stratégiques dans les pays de l'OCDE	8
Du temps bien investi : Se préparer aux défis du vieillissement	10
Régler les vieux problèmes d'une nouvelle façon : Nouvelles approches en matière de pauvreté et d'exclusion	16
Voilà le juge : Intégration de considérations juridiques dans l'élaboration des politiques sociales	21
Connaître du monde, ça paie!	23
Où achetez-vous votre café? Exploration des possibilités offertes par l'économie sociale	28
Comment courtiser un mille-pattes : La gouvernance des politiques sociales au Canada	31
Publications sur les politiques sociales	34
Annexes : Programme de la conférence	35



## Avant-propos

J'ai le plaisir de vous présenter le résumé des exposés de la conférence ayant pour thème « Exploration de nouvelles approches en matière de politique sociale ».

La conférence, qui a eu lieu à Ottawa en décembre 2004, a servi de tribune à trois projets interministériels en matière de politique sociale menés par le PRP au cours des deux dernières années. Nous avons pu présenter et, dans une certaine mesure, valider des résultats de recherche, et cerner des questions qui méritent une étude plus approfondie. Plus important encore, la conférence a permis d'établir un lien entre recherche et politique.

Pendant les trois jours de la conférence, le personnel du PRP, des représentants de ministères fédéraux et des universitaires étroitement liés à ces projets ont partagé leurs toutes dernières idées et leurs conclusions. Des chercheurs étrangers nous ont parlé des approches utilisées dans leurs pays. Enfin, nous avons eu le plaisir d'entendre des décideurs de haut niveau, dont l'honorable Ken Dryden, ministre du Développement social Canada, et l'honorable Eleni Bakopanos, secrétaire parlementaire chargée de l'économie sociale.

Au début de 2003, nous avons lancé les trois projets interministériels suivants : Vieillesse de la population et flexibilité des parcours de vie, Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion et Le capital social comme instrument de politique publique. Ces projets portent sur un certain nombre de questions qui occupent une place essentielle dans le développement socio-économique du Canada. Il s'agit notamment des conséquences économiques, sociales et financières du vieillissement de la population, de l'adaptation à l'évolution des réalités et des perceptions sociales relatives aux problèmes de pauvreté et d'exclusion, et de la création de nouveaux mécanismes, comme ceux qui sont fondés sur le capital social, à utiliser dans les différents secteurs de politique publique.

À la conférence, j'ai présenté un cadre de travail fondé sur le parcours de vie conçu pour guider l'analyse dans les trois projets. Il nous permet, en effet, de tenir compte des expériences personnelles tout au long du parcours de vie, au lieu de s'en tenir aux particularités individuelles à un moment donné. Ce faisant, nous pouvons concevoir des interventions qui tiennent compte de ces expériences et, ainsi, éviter des situations qui risquent de conduire à l'exclusion sociale. Les participants à la conférence étaient tout à fait d'accord avec cette approche. Comme l'a fait remarquer le ministre Dryden, les nouvelles approches en matière de politique sociale doivent tourner autour de la vie des gens dans toute la richesse de leur diversité.

Les questions de gouvernance et de partenariats horizontaux ont également occupé une place importante dans la

conférence. Que l'on parle de vieillissement de la population ou d'insertion des personnes socialement défavorisées, il est clair que les politiques économiques et sociales sont de plus en plus liées. De nombreux intervenants, y compris le ministre Dryden, ont insisté sur la nécessité d'élaborer les politiques horizontalement, de briser les cloisonnements administratifs et universitaires traditionnels, et de travailler en collaboration. En plus des paramètres économiques et sociaux, il a été vivement recommandé aux décideurs de tenir compte du rôle des normes juridiques dans les débats sur les politiques et dans l'élaboration de celles-ci.

Le vieillissement de la population compte parmi les défis auxquels sont confrontés les pays industrialisés. Les conséquences économiques connexes sont inévitables et ne peuvent être ignorées, mais le vieillissement de la population dépasse largement les questions de la viabilité budgétaire. Comme l'ont souligné les intervenants européens, pour trouver de bonnes réponses à cette question, nous devons, d'un point de vue culturel, voir autrement les travailleurs âgés et avoir une meilleure compréhension des liens intergénérationnels entre jeunes et personnes âgées. De plus, pour que la population active reste productive, les gouvernements, les entreprises et les syndicats doivent définir des stratégies pour alléger les horaires surchargés de nombreux travailleurs à l'heure actuelle, et offrir plus de choix et de souplesse dans l'allocation du temps sur le plan du travail, de l'apprentissage, des loisirs, des soins à dispenser et de la retraite et ce, tout au long de la vie.

Il ressort clairement d'études récentes que la pauvreté ne se résume pas à un manque d'argent. En fait, c'est une cause et une conséquence de l'exclusion sociale. De plus, l'exclusion survient en l'absence du soutien nécessaire pour gérer les transitions clés de la vie. Ces observations amènent les secteurs gouvernementaux et non gouvernementaux à chercher de nouvelles armes pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Plusieurs approches nouvelles ont été présentées à la conférence, y compris l'accumulation d'actifs, la littératie financière, le rôle du capital social et la contribution de l'économie sociale.

Les participants à la conférence ont accordé beaucoup d'attention à l'économie sociale. Les entreprises sociales jouent un rôle essentiel pour ce qui est d'apporter des solutions locales aux problèmes locaux et d'aider les personnes défavorisées. Dans l'allocution qu'elle a prononcée pendant le petit-déjeuner, M<sup>me</sup> Bakopanos a rappelé la volonté du gouvernement du Canada de faire de l'économie sociale un élément clé de ses instruments de politique sociale. Comme d'autres intervenants aux ateliers, elle a reconnu qu'il reste encore beaucoup à faire

pour ce qui est des travaux de recherche et d'élaboration de politiques, si l'on veut mieux appuyer ces efforts. À ce sujet, le PRP compte publier un guide sur la recherche en matière d'économie sociale fondé sur les discussions issues d'une table ronde récente du PRP-CRSH.

Il a beaucoup été question, par ailleurs, de la pertinence stratégique du capital social. Les études présentées par les intervenants tentaient d'établir un lien entre le capital social et un certain nombre de secteurs de politique, comme vieillir en bonne santé, l'engagement civique des jeunes, la prévention du crime, surmonter la pauvreté, ainsi que le maintien de l'ordre et les résultats scolaires dans les collectivités autochtones. Il est évident que les liens sociaux sont essentiels pour la participation socio-économique. On ne sait pas encore vraiment si l'État doit ou même s'il peut intervenir dans les réseaux humains. Des chercheurs comme Perri 6 ont appelé à la prudence, alors que d'autres, comme Maurice Lévesque, estiment que les gouvernements doivent créer des possibilités de former des réseaux.

Nous remercions tous les participants à la conférence de leurs idées et de leur enthousiasme et, tout particulièrement, les fonctionnaires et les chercheurs qui contribuent à ces trois projets. Merci aux conférenciers étrangers de s'être déplacés à Ottawa en plein hiver. J'espère que la chaleur de notre accueil et l'énergie générée par la conférence leur ont fait oublier quelques jours le climat plus doux de leur pays. Nous nous réjouissons à l'idée de poursuivre notre dialogue sur des questions de politique sociale qui présentent un intérêt mutuel.

Notre travail n'est pas fini. Pour l'année à venir, le PRP :

- poursuivra des projets en cours (attendez-vous à de nouvelles publications),
- poursuivra ses recherches sur des questions cernées à la conférence,
- continuera de former des partenariats avec des ministères fédéraux, des universitaires, des décideurs et des spécialistes des politiques.

Le présent rapport présente nos impressions sur la conférence. À en juger par les commentaires que nous avons reçus, la plupart des participants à la conférence estiment que l'effort en valait la peine. Pour le texte intégral des exposés ainsi que d'autres publications du PRP, veuillez consulter notre site web à l'adresse suivante : [www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca). Bonne lecture. ●

**Jean-Pierre Voyer**  
Directeur exécutif

# Une approche de la politique sociale fondée sur le parcours de vie



Dans son discours d'ouverture, Jean-Pierre Voyer nous a présenté un cadre analytique qui sous-tend et permet d'éclairer les trois projets de recherche sur les politiques liés aux politiques sociales du PRP (Vieillesse de la population et flexibilité des parcours de vie, Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion, et Le capital social comme instrument de politique publique). Le texte qui suit contient des extraits de son discours.

Au cours de nos discussions et travaux d'analyse sur les projets horizontaux consacrés à la politique sociale, nous avons relevé certaines constantes et points communs :

1. Premièrement, la nécessité de bien comprendre la nature dynamique des problèmes étudiés. Les indicateurs statistiques disponibles conditionnent et posent d'importantes limites à notre compréhension des problèmes parce qu'ils se limitent souvent à une mesure statique des phénomènes, qu'il s'agisse de la pauvreté, du chômage, des taux de participation au marché du travail. On peut suivre l'évolution de ces statistiques dans le temps au niveau macroéconomique. Mais on ne sait rien de l'évolution du sort des individus impliqués. Le fait que le taux de pauvreté augmente d'une année à l'autre ou diminue ne nous dit pas si les gens qui étaient pauvres en 2000 sont les mêmes qui vivaient cette situation en 1999.
2. La nature hétérogène des parcours de vie. L'analyse traditionnelle par groupes types (immigrants récents, jeunes, travailleurs âgés) dissimule d'importantes différences sur le plan des caractéristiques et des expériences de vie. Les sociologues parlent de diversification et de dé-standardisation des parcours de vie. On s'est graduellement éloigné du modèle d'après-guerre de cycle de vie standardisé. Les moments marquant la fin des études, la création d'une famille, le retrait du marché du travail sont moins stéréotypés qu'auparavant. Les jeunes étudient plus longtemps et plusieurs obtiennent leur premier emploi à temps plein plus tard dans la vie. Les femmes ont leur premier enfant plus tard et elles participent en plus grand nombre au marché du travail. Les divorces et séparations sont plus

nombreux. Il en découle une diversité d'expériences tout au long du parcours de vie.

3. L'importance des liens entre les différents stades de vie. Lorsque l'on examine les causes de la pauvreté et de l'exclusion, ou les facteurs opérant sur les décisions reliées à la retraite, on en arrive non seulement à examiner les caractéristiques des individus ou les conditions environnantes, mais aussi ce qui s'est passé dans leur vie auparavant.
4. L'importance des ressources multiples. Il n'y a pas que le revenu qui compte. Nos politiques publiques sont pour la plupart conçues autour du soutien de revenu. Cependant, depuis quelques années les politiques publiques ont découvert l'importance du capital humain, de la nécessité d'investir dans les compétences. Mais nos recherches, nous ont aussi permis de mieux comprendre le rôle des réseaux sociaux. La famille, les amis et les connaissances peuvent offrir des ressources et un soutien déterminant lors de temps difficile ou pour avancer ou peut changer nos conditions de vie. Également, les actifs, comme le logement, doivent faire partie intégrante d'une analyse des besoins et des ressources disponibles.
5. Si les ressources sont multiples les sources de ces ressources sont aussi multiples. Tout n'émane pas du marché du travail ou du gouvernement. Certaines ressources importantes, tel le capital social, sont souvent le produit de la famille ou de la communauté.

Ces constatations nous ont amené à examiner les questions de politique sociale dans un contexte de parcours de vie, plutôt que de cycle de vie.

- Les politiques sociales sont fondées depuis longtemps sur une

approche axée sur le cycle de vie. On confond souvent les notions de cycle de vie et de parcours de vie. On emploie le terme « cycle de vie » pour désigner les étapes normales de la vie d'une personne depuis sa naissance jusqu'à sa mort. Ces étapes sont reliées aux normes sociales associées aux différents âges de la vie. Ces normes peuvent varier d'une société à une autre ou d'une génération à une autre. Les politiques tiennent compte des besoins des jeunes, des travailleurs et des retraités en les classant dans des silos dif-

### *On a introduit la notion de parcours de vie pour tenir compte de la diversité des parcours de vie d'une personne.*

férents et en établissant une moyenne d'âge pour chaque étape de vie (p. ex. : la fin des études à la mi-vingtaine, la retraite vers 65 ans). Comme je l'ai indiqué plus tôt, ces étapes de vie ont été dénormalisées, et cela a mené à l'élaboration de la notion de parcours de vie pour tenir compte de la diversité des parcours de vie d'une personne.

- Puis, en nous inspirant des documents existants relatifs à l'approche fondée sur les parcours de vie, nous préférons employer le terme « trajectoires de vie » par opposition à « stades » pour parler de ces parcours.
- Les trajectoires sont personnalisées, multiples et interreliées. Le parcours d'emplois rémunérés et le parcours famille-ménage se croisent. Nous pourrions y ajouter un parcours d'activités communautaires, d'apprentissage, de logement et même de santé. Les interactions entre les trajectoires

de vie d'une personne peuvent expliquer ses actions. La plupart des politiques ont été élaborées en fonction de domaines précis, comme les politiques visant le marché du travail, mais les difficultés d'une personne à entrer sur le marché du travail et à y rester sont souvent liées aux événements et à l'histoire de sa trajectoire familiale. Par exemple, il arrive souvent que des événements perturbateurs comme un divorce forcent certaines femmes à quitter le marché du travail parce qu'elles ne gagnent pas assez d'argent pour

payer la garde de leurs enfants. Le lien solide qui unit les trajectoires familiale et professionnelle n'a pas été suffisamment analysé dans l'optique d'un parcours de vie.

- L'approche fondée sur le parcours de vie permet aussi d'accentuer et d'analyser le point de transition entre les différentes étapes de vie ainsi que d'analyser le conflit entre les diverses trajectoires.
- Plusieurs défis sur le plan de la politique surgissent lorsque des transitions difficiles se produisant presque simultanément dans plusieurs trajectoires de vie à la fois, par exemple dans le cas d'une rupture de mariage, d'une perte d'emploi et de la naissance d'un enfant qui surviendraient dans une période relativement courte. La plupart des politiques visent à régler des problèmes qui surviennent dans une trajectoire unique (comme les politiques liées à l'éducation, à la santé et à l'emploi), mais les besoins sont générale-

ment plus grands quand les problèmes ont de multiples sources.

- Un cadre descriptif complet doit couvrir diverses ressources.
  - L'argent pour la consommation quotidienne et la constitution d'actifs financiers;
  - Compétences pour usage immédiat et constitution du capital humain;
  - Capital social fournissant les personnes-ressources et les relations nécessaires pour avoir

coups durs qui peuvent frapper une personne, comme la pauvreté, les ruptures de mariage ou les invalidités, font que la quantité et la qualité de ses tampons détermineront sa capacité d'adaptation. Tout au long de sa vie, ces tampons diminueront ou augmenteront. Quand ses ressources

un moment où à un autre. Ils comportent une dimension temporelle. L'approche fondée sur le parcours



## Trouver une raison d'être

Extraits du discours prononcé par l'honorable Ken Dryden

Les chercheurs se concentrent sur ce qu'ils connaissent. Les décideurs doivent également se pencher sur ce qu'ils connaissent d'autre. Les chercheurs s'intéressent au « quoi ». Pour comprendre la vie, les décideurs doivent comprendre le « pourquoi ». Nous décomposons sans recomposer. Si nous voulons une vraie horizontalité en ce qui touche nos politiques sociales, nous avons besoin de l'horizontalité d'une vie. Nous en avons besoin comme point de repère, afin de distraire les bureaucrates et les universitaires de leur propre expertise, de leurs responsabilités établies. Pour des raisons de cohérence et de perspective. Nous en avons besoin afin que le grand public puisse comprendre. Pour que les médias puissent com-

prendre, mais également pour que les décideurs puissent comprendre. De façon à ce que des priorités soient établies. Afin qu'on puisse obtenir de l'appui. Pour qu'on réussisse à faire ce qu'il faut. Pour qu'on arrive à réaliser davantage de choses. Pour qu'on puisse en faire plus à l'avenir.

Donc, quelles que soient les « nouvelles approches » que nous prenons à l'avenir en matière de politiques sociales, afin de clarifier ce que nous faisons pour notre propre bénéfice et celui des autres, pour donner des possibilités et de l'incidence à nos travaux, pour leur donner une meilleure chance d'être ce qu'il faut, nous avons besoin de retrouver une raison d'être pour ce que nous faisons. ●

accès à d'autres ressources ou pour obtenir de l'aide;

- Biens, logements, services et prestation de soins pour consommation quotidienne;
- Renseignements à l'appui de la prise de décisions individuelle. Les flux d'information sont de puissants instruments de politique générale que l'on néglige souvent malgré le rôle important qu'ils jouent dans la programmation et le succès des programmes.
- Toutes ces ressources peuvent être vues comme des tampons. Les

s'épuisent jusqu'à perdre toute leur efficacité à titre de tampons, la personne est alors exclue de la société.

- L'approche fondée sur le parcours de vie nous permet d'examiner d'un autre œil la question des actifs financiers. Les politiques actuelles comme les régimes d'assistance sociale prévoient qu'il faut se défaire de ses actifs pour avoir droit au soutien du revenu. Dans un cadre fondé sur le parcours de vie, les actifs ne sont pas vus comme une simple source d'argent supplémentaire pouvant servir à

de vie nous permet d'analyser la répartition du capital humain, économique et social tout au long du parcours de vie d'une personne donnée plutôt qu'à des points précis de celui-ci. Il s'agit d'un élément pertinent pour comprendre la façon dont les besoins et ressources d'une personne varient au fil du temps.

- Le cadre doit prendre en compte les relations entre les personnes et les principales institutions sociales. Ce qu'il faut retenir c'est que les gens peuvent recevoir de nombreuses ressources provenant

de nombreuses sources. Cela permet de gérer les risques.

- C'est le bien-être des individus qui constitue le principal objectif stratégique de ce cadre, et non le PIB par habitant. On peut toutefois se pencher aussi sur les problèmes de répartition relatifs à plusieurs dimensions (comme le revenu, les compétences, le capital social) à l'intérieur de diverses tranches d'âge et entre les générations.

L'approche fondée sur le parcours de vie n'est pas complètement étrangère à la recherche sur les politiques et à l'élaboration de politiques. Certaines politiques ont déjà été mises en œuvre selon une approche préventive, comme la politique sur le développement de la petite enfance. Certains nouveaux programmes à l'intention des chefs de famille monoparentale intègrent à la fois l'aspect de la famille et celui de la vie professionnelle.

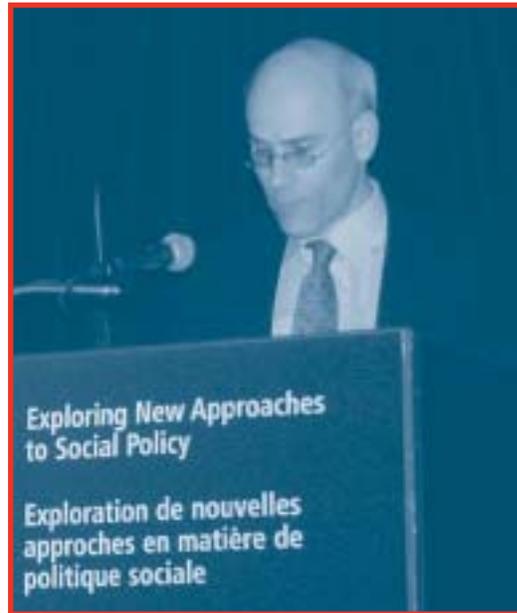
Ce qu'il y a de nouveau, dans la recherche sur les politiques selon une approche fondée sur le parcours de vie, ce sont les outils méthodologiques qui peuvent appuyer notre analyse. Tout d'abord, l'élaboration d'enquêtes longitudinales nous aide à comprendre la dynamique de différentes trajectoires et nous permet de nous éloigner de la tendance actuelle à mettre l'accent sur différents segments de population à un moment précis. Ensuite, au Canada, nous disposons à présent d'un modèle hautement sophistiqué élaboré par Statistique Canada, à savoir LifePaths, qui simule la population canadienne en modélisant les trajectoires individuelles. ●

## La recherche sur les politiques a une influence sur l'élaboration des politiques

Extraits du discours prononcé par Michael Wernick

Nous devons adapter les programmes sociaux aux nouvelles réalités. Pour ce faire, nous aurons besoin de nouvelles idées. Je suis ravi que cette conférence porte sur les nouvelles approches. Ce n'est pas que les anciennes sont nécessairement mauvaises, mais, comme il en a toujours été, nous avons besoin d'innovation pour progresser.

Pour réagir efficacement aux défis et possibilités qui se présentent, nous avons besoin d'analyses et de recherches qui saisissent les nouvelles réalités.



Les nouveaux rôles et les nouvelles structures de la famille, les nouvelles exigences du marché du travail, l'accroissement de la diversité culturelle et d'autres changements sociaux doivent tous être intégrés à de bons travaux de diagnostic.

Au cours de la dernière décennie, la recherche sur les politiques a influencé l'évolution d'un certain nombre de dossiers politiques.

Les chercheurs se plaignent souvent qu'il est difficile d'entrer en contact avec les responsables des politiques,

que l'on ne tient pas compte de leur message et qu'il semble n'y avoir aucune capacité réceptrice. Je conviens qu'il n'est pas facile d'accéder au processus d'élaboration des politiques; il n'a jamais été facile d'obtenir l'attention des décideurs, car ce sont des personnes occupées qui doivent souvent consacrer leur énergie et leur attention aux problèmes de l'heure.

Toutefois, n'allez pas croire que les politiques fondées sur des données probantes ne les intéressent pas, bien au contraire. Les ministres veulent savoir ce qu'il convient de faire. Ils veulent fonder leurs décisions sur des preuves et des conseils judicieux. Par conséquent, nous devons faire nos devoirs et offrir des conseils judicieux d'une manière efficace et pouvant être évaluée. Il est beaucoup plus probable que l'on donne suite aux propositions de politiques qui sont fondées sur des preuves solides qu'à celles qui ne le sont pas.

De plus, lorsque de nouvelles idées sont proposées, elles doivent faire l'objet d'une analyse approfondie. Elles doivent être soutenues assez longtemps pour permettre la remise en question du statu quo. Les bonnes politiques ne naissent pas du jour au lendemain. ●

Il y a encore quelques années, la philosophie sur laquelle reposaient les politiques sociales des États membres de l'OCDE mettait généralement l'accent sur la viabilité budgétaire des programmes et des aides publiques. Plus particulièrement, les efforts portaient essentiellement sur les politiques visant le passage de l'aide sociale au travail, la viabilité

Certains, comme Mark Pearson (OCDE) aimeraient voir aboutir les efforts existants engagés sur les questions de politique sociale traditionnelles avant d'investir des ressources limitées dans de nouveaux dossiers (par exemple, soins aux personnes âgées, approches reposant sur l'actif, etc.). La plupart semblent cependant s'entendre pour dire que la viabilité

## Sortir des sentiers battus

### Nouvelles orientations stratégiques dans les pays de l'OCDE



des régimes de retraite et l'inversion de tendances au départ anticipé à la retraite qui risquaient de nuire aux rapports de dépendance. Des progrès ont été enregistrés à ces égards. Comme l'explique Anne-Marie Guillemard (Paris 5 et Institut universitaire de France), les taux d'emploi des travailleurs âgés ont nettement augmenté dans les pays

scandinaves. En Europe continentale, où les notions de vieillissement et de retraite anticipée sont profondément ancrées dans la culture, une évolution culturelle est en train de s'amorcer.

des programmes publics n'est plus aussi primordiale et que nous pouvons nous permettre de passer à de nouvelles priorités, comme l'insertion, l'égalité et l'équité.

Cependant, les États membres de l'OCDE ne traitent plus guère ces questions comme ils le faisaient dans le passé. Ruth Lister (Université de Loughborough) fait remarquer que, si la politique sociale est toujours considérée, dans une large mesure, comme étant subordonnée à la politique économique, elle apparaît de plus en plus comme un facteur clé de la réussite économique. Cette évolution fait que la politique sociale répond non seulement à des défis sociaux découlant de la vie économique d'un pays, mais qu'elle contribue de façon dynamique à cette même vie. Idéalement, ce changement va réduire l'incidence de conséquences sociales négatives, comme la pauvreté. Parallèlement, la politique sociale des États membres de l'OCDE se caractérise de plus en plus par une attente que les clients

deviennent davantage acteurs de leur propre réussite, comme le démontre Jeff Grogger (Rand Economic Group et Université de la Californie) dans son exposé sur la réforme de l'aide sociale aux États-Unis.

En fait, les États membres de l'OCDE passent généralement d'un modèle d'État providence à un État que Ruth Lister qualifie d'État optant pour des investissements sociaux. Dans ce modèle, l'État ne se contente plus de percevoir les impôts et de dépenser les recettes fiscales, il tient un rôle habilitant dans lequel il met l'accent sur des résultats ultérieurs plus qu'immediats. Reflets de cette nouvelle philosophie, les objectifs des États membres de l'OCDE en matière de politique sociale concernent plus la famille et le développement de l'enfant, et insistent davantage sur la promotion de la fécondité et la prestation de soins de longue durée. Les enfants sont considérés comme un groupe cible particulièrement important sur le plan des investissements, non seulement en raison de leur vulnérabilité au sein de la société, mais aussi de leur rôle futur de citoyens-travailleurs qui contribueront à la réalisation des objectifs économiques de l'État. Favoriser l'insertion des immigrants et des personnes handicapées figure aussi de plus en plus au rang de priorité.

Le plus frappant à propos de cette nouvelle approche, c'est de voir comment ces questions sont cadrées et reliées les unes aux autres. Comme l'explique Mikko Kautto (Cabinet du Premier ministre, Finlande), la Finlande a compris que les défis d'une société vieillissante auxquels elle est confrontée sont bien plus fondamentaux que ceux de la viabilité financière. Les liens sociaux intergénérationnels et la durabilité de ces liens apparaissent de plus en plus essentiels. Ainsi, alors que par le passé, les questions relatives à l'aide

**L**es pays de l'OCDE sont confrontés à plusieurs défis de même nature et ils sont, au sens socio-économique le plus large, structurés de façon similaire. Tous sont des États démocratiques avec des économies de marché développées et la primauté du droit y est établie. En plus de ces similitudes structurelles, ils connaissent souvent les mêmes problèmes. Les économies étant de plus en plus étroitement liées sous l'effet de la mondialisation, si un pays est confronté à des défis socio-économiques, il est fréquent que tous se trouvent dans la même situation. C'est pourquoi l'OCDE a été fondée en 1961, afin d'étudier sous tous les angles les conséquences des tendances socio-économiques et de faciliter le partage des connaissances et de l'expérience. Au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle, ce réseau reste d'une importance vitale pour le Canada, notamment face aux défis associés à l'intensification du commerce international et à l'évolution démographique. ●

à la population vieillissante portaient essentiellement sur les conséquences fiscales pour le Trésor public, une approche plus sociale tient compte des ressources des personnes âgées ainsi que du temps et de l'énergie que les jeunes générations auront à leur consacrer. Cette question n'est pas sans répercussions sur la qualité de vie des jeunes et des moins jeunes, et sans incidences économiques. Les taux de participation des travailleurs d'âge intermédiaire pourraient baisser, s'ils ne sont pas véritablement soutenus dans leur responsabilité de veiller sur les générations plus jeunes et plus âgées.

Le modèle où l'État investit dans le social n'est pas exempt de problèmes ou on peut lui faire certains reproches. D'aucuns ont dit craindre à la conférence qu'une intégration plus poussée des politiques économique et sociale, la seconde étant considérée comme un appui à la première, fasse perdre son âme à la politique sociale. Cette crainte mérite que l'on s'y attarde, car dans ce nouveau modèle de politique sociale, les citoyens sont de plus en plus considérés comme des instruments permettant à l'État d'atteindre ses objectifs, au lieu de personnes ayant besoin d'aide. Ce risque est particulièrement évident en ce qui concerne les

enfants, que l'on voit non pas comme des personnes à aider et à protéger aujourd'hui, mais comme des personnes qui seront sans doute les citoyens-travailleurs de demain.

Cela ne signifie pas, toutefois, que le modèle de l'investissement social adopté dans les pays membres de l'OCDE est boiteux, mais seulement qu'il doit être géré soigneusement. Nous devons, en effet, gérer les tensions inhérentes qui existent entre l'éthique du travail rémunéré et celle des soins, le concept des droits et celui des devoirs, et les avantages d'une approche fondée sur l'équité et d'une autre reposant sur l'égalité. Cela semble difficile, mais n'oublions pas que ces tensions ont toujours existé. Le passage d'un État providence à un État qui investit dans le social signifie tout simplement que les équilibres délicats qui nous ont si bien servis jusqu'à présent devront être revus. Les commentaires de Cynthia Williams (Université Simon Fraser et Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques) nous éclairent à ce sujet. Nous avons surtout besoin d'objectifs clairs et concrets, propres à favoriser la réussite de la politique sociale. En fait, nous devrions commencer par là. ●

– SS

## Du temps bien investi

Rapport des séances sur le vieillissement de la population et la flexibilité des parcours de vie

## Se préparer aux défis du vieillissement

Si quelqu'un rend passionnant le vieillissement de la population, c'est bien Peter Hicks, sous-ministre adjoint responsable de la politique et de l'orientation stratégique à Développement social Canada. Peter Hicks, qui partage le point de vue d'autres participants ministériels à ce projet du PRP, voit la transformation sociale qui se profile comme une chance et pas comme une menace. C'est en fait une occasion pour la politique publique de s'aligner sur les forces du marché pour le bien de personnes de différents âges.



C'est une histoire bien connue, les journaux et autres revues spéculent constamment sur les tendances démographiques, et il est facile de se méprendre sur leurs retombées. Les principaux acteurs sont les membres de la génération du baby-boom, leurs parents, enfants et petits-enfants, le marché du travail et l'économie, les employeurs et les milieux de travail qu'ils instaurent, les programmes mis en place pour répondre aux besoins de la population, comme les retraites et les soins de santé, et la myriade de politiques qui influent sur le comportement des gens. Voyons ce qui se passe.

La vague de départ à la retraite des baby-boomers qui s'annonce est au cœur de l'histoire. Un alarmiste dirait que nous allons vers des temps de vache maigre. La génération du baby-boom a fourni quantité de travailleurs à l'économie, contribuant à son expansion tout en créant un taux de dépendance très bas. Il y avait plus de personnes en âge de travailler que de personnes âgées et d'enfants

considérés comme dépendant économiquement de la production de ces travailleurs. Ce n'est pas seulement que les Canadiens ont eu beaucoup d'enfants après la guerre, mais c'est aussi le taux de participation des femmes au marché du travail qui a été en forte hausse! Le marché du travail, l'économie et les modes de vie des Canadiens ont été transformés dans l'espace de cette génération. Le revenu des ménages a considérablement augmenté, le secteur des services a pris énormément d'ampleur, et on a gagné et dépensé beaucoup d'argent, ce qui a accéléré le développement de la société de consommation.

Toutes ces personnes travaillant, le nombre d'enfants a nettement baissé, passant de quatre par femme, dans les années du baby-boom, à un peu plus de 1,5 à l'heure actuelle. Ces travailleurs de la génération du baby-boom se dirigent maintenant vers la retraite anticipée, et nous nous demandons comment les générations suivantes vont faire pour que l'économie continue de tourner.

L'histoire se corse : d'après les estimations du ministère des Finances, présentées par Benoit Robidoux, la proportion croissante de personnes âgées par rapport à la population en âge de travailler, qui passera de 22 % à 44 % dans les prochaines décennies, va sans aucun doute ralentir la croissance économique. Ceci limitera donc la capacité du gouvernement de satisfaire à des besoins croissants en matière de soutien du revenu et de soins de santé, ainsi qu'aux demandes concurrentes sur le plan de l'éducation et à quantité d'autres besoins de la population. Une croissance économique ralentie se traduit par une baisse du niveau de vie. Le ministère des Finances conseille d'utiliser les années d'excédent actuelles découlant de cette période de forte production de la génération du baby-boom pour rembourser la dette publique et, donc, créer une certaine marge de manœuvre financière.

Les opinions divergent cependant sur le diagnostic, tout particulièrement pour ce qui est de savoir si les ratios de dépendance sont la seule ou meilleure façon d'évaluer la santé économique future de la population. Nous avons déjà remarqué que le baby-boom a provoqué un énorme changement dans le pourcentage de la génération en âge de travailler qui est sur le marché du travail, surtout en raison de la hausse toujours croissante du taux de participation féminine. Cette évolution modifie la valeur du calcul traditionnel, car la somme de travail parmi la population en âge de travailler augmente. De plus, on ne sait pas très bien dans quelle mesure la population âgée sera

l'économie. Ce calcul nous permet aussi de mieux comprendre en quoi les expériences individuelles tout au long d'une vie interagissent avec l'économie. En affinant le modèle afin d'utiliser des hypothèses économiques semblables à celles utilisées par les modèles macroéconomiques, on obtient une base pour ajouter aux évaluations des considérations économiques, financières et humaines. On peut aussi, avec prudence, se projeter dans l'avenir et tenir compte de l'incidence, par exemple, du niveau d'instruction croissant des futures générations sur leur participation globale au marché du travail.

Se fondant sur ce modèle, Terrance

### *Les travailleurs de la génération du baby-boom se dirigent maintenant vers la retraite anticipée, et nous nous demandons comment les générations suivantes vont faire pour que l'économie continue de tourner.*

dépendante, car elle part à la retraite avec une épargne importante et continuera de payer des impôts.

Statistique Canada collabore avec le PRP au développement du LifePaths, nouvel instrument de données très performant. LifePaths peut fournir une mesure du nombre d'heures total travaillées sur le marché du travail indépendamment de l'âge. Les parcours de vie individuels varient selon que les gens entrent sur le marché du travail ou s'arrêtent de travailler, prennent des congés pour étudier, élever des enfants ou s'occuper de besoins individuels ou familiaux. Donc, en chiffrant l'activité professionnelle en nombre d'heures total travaillées et en le divisant par le nombre d'habitants du pays, on obtient un tableau plus exact de la disponibilité totale de main-d'œuvre par rapport aux besoins de

Hunsley (PRP) estime que la baisse générale attendue du nombre d'heures de travail disponibles pour l'économie à l'avenir, quoique préoccupante, ne sera pas aussi importante qu'on le pensait et que nous nous ne dirigeons donc pas vraiment vers une crise. Le ratio total du nombre d'heures travaillées par rapport à la population totale ne reviendra probablement aux niveaux des années 1980 que d'ici 2025 et encore, si les politiques ou les méthodes des employeurs ne changent pas. Cependant, c'est la chance dont parle Peter Hicks quand il dit que nous pouvons faire bouger les choses!

Tout d'abord, bien des travailleurs âgés souhaitent travailler plus longtemps qu'ils ne le font à présent, et nous pourrions adapter certaines politiques et pratiques qui y ont fait obstacle par le passé. Nous pourrions

équilibrer les incitations au départ à la retraite anticipé existantes par des encouragements à des départs retardés. En outre, même si l'on ne prévoit pas de pénurie généralisée, une forte demande de main-d'œuvre continuera et ce, à long terme. Le Canada n'a pas connu pareille situation depuis de nombreuses années, et elle change l'équilibre des mesures incitatives dans plusieurs cas. Les travailleurs âgés seront très demandés. Les parents qui ont du mal à concilier leurs responsabilités familiales avec

En traitant cette question d'un point de vue international, Anne-Marie Guillemard (Paris 5 et Institut universitaire de France) donne un aperçu de l'avenir de la société canadienne. S'inspirant de l'expérience de la Finlande, elle préconise une société qui ne se fonde pas sur l'âge et dans laquelle les pratiques de gestion ainsi que les politiques sociales mettent l'accent sur la diversité des âges et pas sur la gestion de l'âge. En améliorant les conditions de travail et en offrant des formations à divers

sujet de la retraite, le PRP a demandé que soit organisée une série de groupes de réflexion. D'après Patrick Beauchamp (EKOS), facilitateur de ces groupes, les Canadiens ont conscience des problèmes de vieillissement de la population et ils pensent généralement que le départ à la retraite des baby-boomers ouvrira de bons emplois aux jeunes générations. S'il y a un problème, c'est celui du faible taux de fécondité et, peut-être, des contraintes des milieux de travail et des modes de vie modernes. Les gens plus jeunes, notamment ceux dont le revenu est plus élevé, ont souvent l'impression que leur travail leur demande beaucoup de temps et ce, au détriment de leur vie de famille. La plupart des gens souhaitent avoir la liberté de prendre leur retraite à 55 ans, même si l'idée de liberté est plus importante que celle de retraite. Patrick Beauchamp fait remarquer que la plupart des gens souhaitent continuer de travailler, mais qu'ils n'aiment tout simplement pas leur emploi. Il semble aussi qu'il y ait plus de possibilités de continuer à travailler dans les tranches de revenu supérieures. Dans les tranches de revenu inférieures, les gens reconnaissent que la formation est devenue essentielle pour avoir des choix professionnels, mais qu'ils n'ont ni le temps ni l'argent nécessaires pour suivre des formations.

### *Cinquante-neuf pour cent des jeunes retraités auraient continué d'exercer une activité rémunérée si la situation avait été différente.*

leurs contraintes professionnelles seront dans une meilleure position de négociation et les employeurs éclairés répondront en proposant des conditions de travail plus favorables à la famille. Les programmes destinés à aider les groupes jusque-là désavantagés sur le marché du travail à mieux s'intégrer pourront aussi être repensés, voire refondus. Les Autochtones, les nouveaux immigrants et les personnes handicapées trouveront sans doute plus de possibilités, et les politiques d'aide à la formation et à l'emploi devraient se révéler plus fructueuses.

L'avenir nous réserve donc des possibilités. Alain Denhez (PRP) a rassemblé quelques-unes de ces possibilités dans une projection LifePaths qui montre que le fait de donner plus de latitude aux travailleurs en ce qui concerne les modalités de départ à la retraite, d'investir plus dans la littératie et les compétences, et d'offrir des conditions de travail plus souples pour fournir des soins à un membre de la famille pourrait permettre globalement d'augmenter le nombre d'heures travaillées. Une telle situation sociale et économique profiterait à tous!

groupes d'âge, on retient mieux les travailleurs âgés et on attire et on garde davantage les jeunes et plus durablement. Les politiques de sécurité du revenu devraient donc se concentrer plus sur la prévention, le développement du capital humain et la mobilité que sur la protection contre les risques.

Voilà toute l'histoire dont les épisodes se sont déroulés au cours des ateliers.

### **Préférences en matière de retraite**

D'après l'Enquête sociale générale de 2002, quelque 59,3 % des jeunes retraités auraient continué d'exercer une activité rémunérée si la situation avait été différente. Près de la moitié d'entre eux estimaient que les problèmes de santé étaient un facteur important, mais les autres auraient aimé travailler à temps partiel ou avoir un autre emploi, ou ils avaient dû partir à cause de politiques de départ à la retraite obligatoire des employeurs ou de conventions collectives.

Afin d'en savoir plus sur les idées et préférences des travailleurs âgés au

### **Incitations au départ anticipé à la retraite**

Depuis le milieu des années 1980, les Canadiens prennent leur retraite de plus en plus tôt. Marie-France Paquet (ministère des Finances Canada) a étudié ce phénomène et l'incidence du système de revenu de retraite sur la décision de cesser de travailler au Canada. Apparemment, de nombreux facteurs influent sur cette décision, comme l'état de santé, la situation familiale, le marché du travail, l'existence de modalités de travail souples et la satisfaction professionnelle. Cependant, il existe aussi de fortes

incitations financières au départ anticipé à la retraite dans les régimes de pension publics et privés. Dans les régimes publics (RPC et RRQ), on pourrait notamment éliminer les tests de cessation d'emploi, changer la formule de calcul des prestations ou rendre neutres les rajustements actuariels pour diminuer les incitations au départ anticipé à la retraite, afin que les gens qui retardent ce départ ne soient pas pénalisés par rapport à ceux qui prennent une

régimes de pension publics et privés, ou les dispositions relatives au départ obligatoire à la retraite dans les conventions collectives) pourraient être supprimés et les employeurs pourraient offrir plus de choix et de souplesse dans les régimes de travail. Plus important encore, sans doute, il faudrait donner des possibilités de recyclage afin d'accroître l'employabilité de tous les travailleurs, en s'assurant que les travailleurs âgés y aient aussi accès.



retraite anticipée, et vice-versa. Marie-France Paquet explique que ces changements sont généralement longs à mettre en place et qu'il est donc peu probable qu'ils modifient sensiblement le comportement des baby-boomers, mais qu'ils pourraient se révéler très importants pour les générations suivantes.

Ali Béjaoui (PRP) estime que bien des Canadiens plus âgés seraient prêts à travailler plus longtemps si on leur offrait plus de choix par rapport à la décision de prendre sa retraite et qu'un changement positif passe par une stratégie globale à laquelle seront associés les gouvernements, le milieu des entreprises et les syndicats. Les obstacles institutionnels au prolongement de la vie active (comme les désincitations au travail figurant dans les

### Équilibre entre vie professionnelle et vie familiale

Êtes-vous pareil à la grenouille ébouillantée? D'après une éminente universitaire, Linda Duxbury (Université Carleton), c'est le cas de nombre d'entre nous et, comme la pauvre grenouille, nous ne nous en apercevons pas tant que les conséquences ne s'en font pas sentir. Apparemment, une grenouille ne sauterait pas dans de l'eau bouillante, mais si elle se trouve déjà dans l'eau et que la température monte graduellement, elle n'en sortira pas.

L'équivalent dans le monde réel, d'après Linda Duxbury, est que depuis quelques décennies, nous consacrons plus de temps au travail, collective-

ment et individuellement. En raison de la technologie des communications et de la culture du milieu de travail, nous maîtrisons moins notre temps, mais nous en arrivons à considérer comme normaux les niveaux de stress dangereusement élevés qui en résultent. Il ressort de ses travaux que le stress élevé résultant d'un rôle démesuré est passé de 41 % à 56 % des travailleurs au cours des dix dernières années. Les gestionnaires sont d'après elle particulièrement visés parmi les groupes professionnels, car ils sont à la fois des victimes importantes du syndrome et à l'origine de celui-ci. Leur propre stress professionnel augmente, ils l'absorbent et ils répercutent les pressions en aval.

Geoff Rowe (Statistique Canada) et Alain Denhez (PRP) suivent les tendances de la participation au marché du travail en utilisant le modèle LifePaths, et ils soulignent, parmi des tendances similaires, qu'en tout juste 20 ans, les femmes qui ont des enfants de moins de six ans ont augmenté de près de 60 % le nombre d'heures qu'elles passent en moyenne par an au travail! En fait, la performance économique solide du Canada dans le même temps est due en grande partie à l'augmentation importante du taux de participation des femmes à la population active. Il est donc évident que les femmes, tout particulièrement parce qu'elles restent les principales dispensatrices de soins dans la famille, sont stressées par les pressions professionnelles. Cependant, explique Linda Duxbury, la tendance semble de plus en plus toucher les hommes aussi.

Ce que nous faisons de notre temps et le contrôle que nous en avons est essentiel à notre sentiment de bien-être, affirme Christian Dea (Développement social Canada). Il a montré comment la courbe du bien-être subjectif s'infléchit quand nous passons de la jeunesse à l'âge adulte et monte de nouveau quand nous arrivons à la quarantaine pour continuer son

ascension jusqu'à la retraite. Donc, les années pendant lesquelles nous travaillons et élevons des enfants et, de plus en plus, celles pendant lesquelles nous travaillons et nous occupons de personnes âgées ou de parents handicapés, sont des années où le bien-être subjectif est faible. D'après Linda Duxbury, le déséquilibre entre travail et famille provoqué par le stress et le temps trop important accordé au travail, se traduit aussi par une productivité moindre, des taux d'absentéisme plus élevés et une hausse du coût de tout un éventail de services de santé.

*En permettant aux gens qui veulent continuer de travailler quelques années de plus de le faire, on pourrait créer assez de disponibilité de main-d'œuvre pour compenser la possibilité accordée aux familles de s'arrêter de travailler quand elles en ont besoin.*

### **Que peut-on faire pour atténuer les pressions et améliorer le bien-être?**

Pour les participants à l'atelier, cette situation est clairement de la responsabilité des employeurs et du gouvernement. Christian Dea a attiré l'attention sur le fait que des horaires de travail souples pouvaient réduire les contraintes de temps de 25 %. Micheline Gamache (gouvernement du Québec) a expliqué que le gouvernement du Québec est préoccupé par le vieillissement de la population et les faibles taux de fécondité et qu'il s'efforce d'aider les familles en leur offrant plus largement à la fois des services de garderie, des allocations familiales, des congés pour obligations familiales et des moyens connexes nécessaires pour concilier travail et famille. Le Québec, qui en est arrivé à la conclusion que la famille est le principal créateur de richesses, entend faire évoluer ses politiques d'aide à la famille en consultation constante avec les collecti-

tivités, les entreprises et l'État, et avec leur participation continue.

Cependant se pose l'éternelle question : pouvons-nous nous permettre d'apporter à nos familles et à nos dispensateurs de soins le soulagement dont ils ont besoin? La réponse de Linda Duxbury est claire : si les gouvernements et les employeurs n'accordent pas une flexibilité d'emploi du temps, le coût en baisse de productivité, en augmentation de l'absentéisme, en soins de santé et en départs à la retraite anticipés, en plus des coûts cachés à long terme résultant du transfert du stress sur les

familles et les dispensateurs de soins, grandira. Donc, nous avons le choix entre agir par anticipation et investir dans la santé et le bien-être et réagir a posteriori et payer les conséquences.

Pour gagner sur tous les plans, il faut agir maintenant et Alain Denhez, dans une projection fondée sur le modèle LifePaths, montre comment, en permettant aux gens qui veulent continuer de travailler quelques années de plus de le faire, on pourrait créer assez de disponibilité de main-d'œuvre pour plus que compenser la possibilité accordée aux familles de s'arrêter de travailler quand elles en ont besoin.

### **Apprentissage permanent**

L'exode des baby-boomers qui commencera en 2011 n'entraînera pas de pénurie de main-d'œuvre généralisée, mais au cours des 10 années suivantes, plus d'emplois seront à pourvoir en raison des départs à la retraite que d'une hausse de la demande. Telle est la conclusion de Cliff

Halliwell (Ressources humaines et Développement des compétences Canada), qui a parlé d'un déséquilibre possible entre la main-d'œuvre disponible et la demande dans certains métiers. Certains secteurs, comme celui des services sociaux et de santé, prennent rapidement de l'expansion et la demande y sera élevée. D'autres, comme celui de l'enseignement, seront également très recherchés, car les profils d'âge de leurs effectifs actuels laissent entrevoir des départs à la retraite massifs. L'apprentissage permanent et le recyclage sont donc importants pour s'assurer que les travailleurs restent au courant des exigences professionnelles dans leur domaine et puissent profiter de nouvelles possibilités.

La disponibilité de main-d'œuvre dans les catégories ayant fait des études supérieures semble suffisante pour répondre aux besoins futurs du marché du travail canadiens, mais Scott Murray (Statistique Canada) craint qu'un pourcentage élevé de Canadiens n'aient pas le niveau de littératie minimum voulu pour réussir toute leur vie sur le marché du travail. Cela pourrait être lourd de conséquences pour le parcours de vie individuel, étant donné les liens importants entre le niveau de littératie et l'accès à l'enseignement et à la formation postsecondaires, le niveau de salaire et le risque de chômage. De plus, les niveaux de littératie tendent à diminuer avec le temps, d'où la nécessité d'un recyclage permanent.

Par ailleurs, certaines compétences sont essentielles pour s'adapter au marché du travail, réduire le risque d'exclusion sociale et améliorer le bien-être général. Pour illustrer cette idée, Scott Murray a cité une étude montrant qu'une augmentation de 1 % du niveau de littératie moyen entraîne une augmentation de 1,5 % du produit intérieur brut et de 2,5 % de la productivité.

Satya Brink (Ressources humaines et Développement des compétences

Canada) a souligné, cependant, que le passage de l'école au monde du travail n'est plus aussi linéaire et court qu'il l'était et que nous devons trouver de nouvelles façons de surveiller ce qui se passe. Ainsi, en utilisant l'âge moyen à l'obtention du diplôme dans les estimations de disponibilité de compétences, nous risquons de négliger le fait qu'un pourcentage important de gens retournent à l'école après 30 ans. De plus, en évaluant les taux d'abandon scolaire à des moments donnés, on ne tient pas compte du fait que les gens peuvent retourner à l'école après avoir travaillé pendant un certain temps.

Une perspective du parcours de vie est maintenant nécessaire pour bien comprendre la dynamique du marché du travail et les besoins en matière de formation. Cette perspective ouvre diverses options d'apprentissage et donne plus de chances aux politiques en la matière d'avoir un effet sur toute la vie.

## Conclusion

Quel est donc le lien commun entre les différents défis liés au vieillissement de la population, à la retraite, à l'équilibre travail-famille (grenouille ébouillante!), et à l'apprentissage permanent? Tout dépend de la proposition visant à centrer les politiques sur les parcours de vie. Les conseillers en politique doivent penser aux conséquences immédiates et à long terme qu'ont les politiques sur les individus.

Des observations de la conférence, il est apparu évident que les politiques doivent promouvoir la flexibilité. Elles doivent permettre aux individus d'opérer des choix réels. Avec une plus grande flexibilité, nous pouvons améliorer notre bien-être économique dans le contexte du vieillissement de la population, et simultanément améliorer notre bien-être social en fournissant plus de possibilités aux individus afin qu'ils puissent organiser leur vie à leur guise. ●

– TH, SE, AD, AB

## Vieillesse de la population : expériences internationales

Tous les pays industrialisés font face à des défis liés au vieillissement de la population. Cependant, si les défis sont sensiblement les mêmes, l'acuité de la problématique diffère d'un pays à l'autre selon l'importance de la tendance démographique de vieillissement, les facteurs culturels, et les politiques déjà en place dans les divers pays.

Anne-Marie Guillemard (Paris 5 et Institut universitaire de France), faisant un tour d'horizon général, a insisté sur la nécessité pour chacun des pays de se débarrasser de la culture de la sortie précoce du travail. Ses solutions sont, d'une part, d'accroître l'attractivité des entreprises autant pour les travailleurs de plus de 40 ans que pour les jeunes nouveaux entrants dans le monde du travail, et d'autre part, d'établir des politiques sociales neutres sur le plan de l'âge. L'attractivité des entreprises peut être améliorée en établissant une culture d'apprentissage continu. Les politiques sociales doivent s'orienter vers l'investissement préventif dans le capital humain, favorisant la sécurisation des trajectoires des individus.

Des mesures semblables à celles proposées par M<sup>me</sup> Guillemard ont eu d'excellents résultats en Finlande, où un plan national quinquennal (1998-2002) pour l'emploi des plus de 45 ans a été mis en œuvre. Le succès de ce plan, dont le slogan était « L'expérience est une richesse nationale », a été remarquable. Alors que le taux d'emploi des hommes de 55 – 64 ans était très faible en Finlande en 1995, s'établissant à seulement 35 %, ce taux a augmenté de plus de 10 points de pourcentage pour atteindre environ 47 % en 2001.

Bien des pays de l'OCDE ont, d'une façon ou d'une autre, établis des politiques afin d'améliorer la participation des travailleurs âgés au marché du travail. M. Sylvain Côté (Projet de recherche sur les politiques) a présenté les divers types de mesures tentées dans ces pays. Ces politiques peuvent être catégorisées par celles qui s'attaquent au système de sécurité du revenu (incluant les régimes de pension), ainsi que par celles qui ont pour objectifs de réduire les barrières à l'emploi des travailleurs âgés et d'augmenter l'employabilité des travailleurs âgés.

Les réformes du système de sécurité du revenu prennent diverses formes. On tente, par exemple, de décourager l'utilisation de programmes de support au revenu (par ex., l'assurance-chômage) comme moyen d'établir un pont entre le travail et la retraite. Une autre approche est d'augmenter l'âge du droit à la pension. D'autres pays ont amélioré les incitatifs à travailler plus tard dans la vie en bonifiant le montant de pension auquel les travailleurs auront droit en prolongeant l'activité sur le marché du travail.

Par ailleurs, ces mesures auront peu de résultats s'il existe des barrières à l'emploi des travailleurs âgés. Certains pays essaient de réduire ces barrières en proposant des subsides à l'emploi des travailleurs âgés, payables aux employeurs. Mais encore faut-il que les travailleurs aient les compétences nécessaires pour occuper les emplois disponibles sur le marché, et certains pays ont mis en place des programmes de formation ciblés particulièrement pour les travailleurs âgés.

La conclusion de cette analyse est qu'une approche globale touchant à l'ensemble des facteurs influençant la participation au marché du travail, est celle qui promet les meilleurs résultats.

La participation au marché du travail des travailleurs âgés n'est qu'une

des dimensions de la problématique du vieillissement de la population. Janice Keefe (Université Mount Saint Vincent) a présenté un autre aspect de cette problématique, soit celui des soins aux personnes âgées. Bien que cette problématique ne devienne critique seulement dans les années 2020 et subséquentes lorsque le ratio des personnes âgées requérant des soins relativement à la population totale se mettra à augmenter rapidement, il n'en reste pas moins que les attentes envers les aidants naturels sont déjà importantes et même croissantes. Les aidants naturels au Canada prodiguent déjà 80 à 90 % des soins aux personnes âgées ou handicapées. Selon M<sup>me</sup> Keefe, deux approches sont possibles pour améliorer l'aide aux aidants naturels : offrir plus de services tels du temps de repos ou encore bonifier le support financier.

Ce sont ces deux types d'approche que M<sup>me</sup> Keefe a commencé à analyser dans sa revue internationale (10 pays). Bien que son analyse ne soit pas terminée, elle peut déjà dégager quelques leçons pour le Canada. La plus importante, sans doute, est qu'il est nécessaire d'adopter au Canada une approche « menu », et non une approche support financier par opposition aux services (ou vice-versa). Une flexibilité dans l'aide apportée aux aidants naturels semble cruciale. Elle donne l'exemple de l'Allemagne comme modèle pour cette approche « menu »; dans ce pays, les aidants naturels ont accès à un support financier, mais en général trouvent qu'après un certain niveau de revenu la disponibilité de services devient plus importante. ●

– AB

## Régler les vieux problèmes d'une nouvelle façon

Séances sur la  
pauvreté et l'exclusion

## Nouvelles approches en matière de pauvreté et d'exclusion

La communauté oeuvrant dans la recherche sur les politiques fédérales a accumulé des renseignements importants sur l'incidence et la nature de la pauvreté persistante, et cela en partie, grâce à l'existence de plusieurs nouvelles enquêtes longitudinales. Par exemple, nous savons que les périodes de pauvreté sont, en grande partie, assez brèves, et que la majorité des gens se retrouvant dans des situations de pauvreté n'y demeurent pas. Toutefois, cinq groupes de la population sont à plus haut risque de vivre dans une situation de pauvreté durable – c'est-à-dire, de vivre pendant une période de deux à six ans avec un revenu familial situé en dessous du seuil de faible revenu. Ces groupes sont les immigrants récemment admis, les personnes souffrant d'un handicap, les personnes monoparentales, les Autochtones et les personnes âgées vivant seules.

À plusieurs reprises, ces résultats fondamentaux ont été rapportés dans le cadre de plusieurs analyses présentées à la conférence. Par exemple, M. François Weldon (Développement social Canada) soulignait que ces mêmes groupes étaient à haut risque d'appartenir à la population des travailleurs à faible revenu. Les situations où nous retrouvons des travailleurs à faible revenu apparaissent lorsque ces travailleurs ont une relation assez forte avec le marché du travail bien qu'incapables de subvenir à leurs besoins de base ou à ceux de leur famille. Les facteurs qui entraînent cette situation sont une combinaison de caractéristiques propres aux emplois qu'ils occupent (p. ex. des emplois à faible rémunération) et leur contexte familial. La majeure partie des travailleurs à faibles gains n'ont pas un faible revenu familial. Cependant, entre 1996 et 2001, un Canadien sur dix a été travailleur à faible revenu pendant au moins une année. De plus, sans les transferts gouvernementaux, le nombre de travailleurs à faible revenu aurait été beaucoup plus élevé.

M. Louis Grignon (Ressources humaines et Développement des compétences Canada) a présenté un portrait analogue de l'emploi précaire au Canada, dont le concept, contrairement à celui de travailleur à faible revenu, met plutôt l'accent sur la piètre qualité de l'emploi occupé. Moins d'un individu à emploi précaire sur quatre vit dans la pauvreté, ce qui souligne encore l'importance du contexte familial mettant ainsi en évidence une situation où un appui du gouvernement peut être nécessaire. En effet, un certain degré d'emploi précaire est nécessaire ou même désirable pour certains groupes (p. ex. les étudiants), leur permettant d'acquérir une expérience de travail ou de développer d'autres aptitudes pour la vie. Néanmoins, les préoccupations concernant l'emploi précaire prévalent quand cette situation de travail perdure. Qu'est-ce qui peut être fait à ce sujet dans une perspective d'élaboration de politiques?

Les réponses vont de l'accroissement du capital humain, en passant par les questions centrées sur l'innovation, jusqu'à celles abordant des politiques macroéconomiques plus étendues. Les solutions doivent pouvoir faciliter la mobilité d'emploi, afin que les travailleurs à emploi précaire puissent progresser vers un emploi mieux rémunéré.

Nous en connaissons aussi long sur les conditions d'habitation au Canada, cette question s'avérant une composante clé de toute discussion ou analyse sur la pauvreté et l'exclusion. M. John Engeland (Société canadienne d'hypothèques et de logement) a mis l'accent sur le logement comme étant un élément fondamental de l'inclusion sociale. Il a ensuite abordé l'impact des besoins essentiels en matière d'habitation à travers le Canada, lequel est plutôt concentré dans les grandes régions urbaines et au sein de certaines sous-populations (ceci est cohérent en ce qui concerne les groupes à haut risque de pauvreté durable). Les solutions en matière de politiques sont orientées à la fois du côté de l'offre et de la demande sur le marché résidentiel. Font partie de ces solutions, plusieurs mesures pour agrandir la quantité de logements à prix abordables, des programmes sociaux plus généraux permettant aux personnes de payer leurs logements ou la participation au marché du travail. Il existe également des politiques macroéconomiques qui améliorent les conditions économiques de tous.

La situation des immigrants est aussi fondamentale pour comprendre et résoudre le problème de la pauvreté et de l'exclusion. Les taux de faibles revenus ont augmenté au cours de la dernière décennie, mais sont restés obstinément élevés chez les immigrants récemment admis. M<sup>me</sup> Elizabeth Ruddick (Citoyenneté et Immigration Canada) a fait état de nouvelles analyses sur la progression des revenus des immigrants récemment admis. Ces analyses démontrent clairement les défis auxquels ont fait face les récentes cohortes.



M<sup>me</sup> Ruddick a souligné une stagnation significative dans les revenus des immigrants, particulièrement parmi les immigrants appartenant à la catégorie Famille et Réfugié. Le changement en cours au début des années 1990 dans les catégories Famille et Réfugié a amené une augmentation du nombre d'immigrants susceptibles de percevoir des faibles revenus. De plus, les profils des revenus pour les travailleurs spécialisés reflètent des tendances cycliques démontrant que les conditions économiques ont une influence assez significative. Finalement, M<sup>me</sup> Ruddick a souligné que malgré le fait que la participation des catégories Famille et Réfugié soit en

décroissance, ces groupes ont encore un long chemin à parcourir avant de revenir aux niveaux de performance observés dans les années 1980.

### Nouvelles approches

Sur la question des nouvelles approches pour faire face à la pauvreté et à l'exclusion, Jeff Frank et Jean Kunz du PRP, lors de leur présentation, ont fait ressortir certains secteurs examinés par le projet horizontal. Parmi ces secteurs nous retrouvons : les capacités financières et les approches fondées sur les

loi 112 et du plan d'action qui s'y rapporte permettra de mettre en œuvre ces projets et d'en appliquer les dispositions. Toutefois, l'intention du législateur de lutter contre la pauvreté et l'exclusion représente en principe un développement important quant aux approches gouvernementales pour aborder ces problèmes. (Voir également, dans le présent rapport, le commentaire de l'atelier de la conférence sur l'intégration des aspects légaux à l'élaboration des politiques sociales).

*Les promoteurs de cette approche axée sur le développement des actifs sont d'avis qu'en donnant aux gens disposant de ressources financières limitées les moyens de faire des placements, on peut influencer leur bien-être à long terme et même leur permettre de sortir une fois pour toutes de la pauvreté.*

actifs, les politiques visant à « rendre le travail payant », l'économie sociale, les politiques fondées sur le rôle des réseaux sociaux et enfin les approches légales pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion.

### Intégrer les aspects légaux à l'élaboration des politiques

En général, les chercheurs travaillant sur les politiques s'intéressent trop peu au cadre légal entourant les politiques sociales. Ce cadre nous rappelle l'importance du rôle des tribunaux quant à l'interprétation, par exemple, de la Charte des droits et libertés de la personne et quant aux responsabilités qu'implique la signature par le gouvernement du Canada de certains accords internationaux. Certains gouvernements (notamment celui de la Belgique, de la France et du Québec) ont même adopté des approches législatives pour faire face à la pauvreté. Nous ignorons toujours dans quelle mesure au Québec, par exemple, la présentation du projet de

### L'économie sociale

L'économie sociale constitue une autre approche prometteuse pour tenter de trouver une solution aux besoins des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion, ce que le gouvernement fédéral a reconnu récemment. Les entreprises d'économie sociale sont sans but lucratif et tentent de réaliser des objectifs sociaux plus généraux. Elles fournissent bien souvent des biens et des services essentiels à des groupes qui, autrement, ne les obtiendraient pas. Nombre de ces entreprises sont utiles en ceci qu'elles permettent la réintégration des personnes sur le marché du travail. Le PRP cherche en particulier à déterminer les conditions dans lesquelles ces entreprises devraient être soutenues, et la meilleure manière de le faire. (Voir également, dans le présent rapport, le commentaire issu des discussions de l'atelier de la conférence intitulée Exploration des possibilités offertes par l'économie sociale).

### Le caractère essentiel des actifs

Nous avons porté une attention particulière au caractère essentiel des actifs tant au moment de la session plénière de la conférence sur la pauvreté et l'exclusion qu'à l'occasion de l'atelier dédié aux politiques et aux programmes axés sur les actifs. Il s'agit d'un secteur d'investigation important pour le projet interministériel, et les participants ont déjà tenu une conférence sur ce sujet en plus d'avoir commandé un rapport sur la capacité financière à *Social and Enterprise Development Innovations (SEDI)*.

Bien des Canadiens connaissent déjà les régimes enregistrés d'épargne-retraite et les régimes d'épargne-études, mais on a également élaboré récemment des expériences, des propositions ou des projets conçus pour permettre aux personnes défavorisées de se prévaloir de ce type de régime. Les programmes axés sur les actifs sont de nature préventive et visent à permettre aux personnes d'accumuler des actifs tout au long de leur existence; et, idéalement, le but est d'éviter d'avoir à recourir, à long terme, à des mesures correctives. Les promoteurs de cette approche axée sur le développement des actifs sont d'avis qu'en donnant aux gens disposant de ressources financières limitées les moyens de faire des placements, on peut influencer leur bien-être à long terme et même leur permettre de sortir une fois pour toutes de la pauvreté. Cette approche est cohérente car elle s'échelonne sur le parcours d'une vie et elle tient compte des capacités financières des individus.

On continue cependant de s'interroger sérieusement sur l'importance qu'il convient d'accorder au développement individuel des actifs. Les détracteurs de cette approche y voient un virage inopportun vers la responsabilisation personnelle étant donné que les personnes réellement marginalisées dans la société ne sont pas bien placées pour tirer profit de ce type de programmes. On devrait à

tout le moins tendre vers un équilibre entre l'élaboration de politiques qui appuient le développement des actifs individuels et l'investissement plus général dans les actifs collectifs. Selon Graham Room (Université de Bath), on tend généralement à mieux redistribuer les actifs collectifs, lesquels servent par ailleurs à relier les communautés tant des personnes défavorisées que des mieux nantis. Par conséquent, il se peut que l'on fasse fausse route en insistant à ce point sur les politiques et les ressources destinées à consolider les avoirs personnels.

Encore là, les données recueillies sur l'efficacité à long terme et les conséquences des approches axées sur le développement des actifs ne suffisent pas, et il convient de pousser davantage la recherche et l'expérimentation. Will Paxton (Institute for Public Policy Research, Royaume-Uni) a mis en lumière des données disponibles concernant les effets de l'accumulation d'actifs par les personnes sur leur propre bien-être, soulignant que celles qui vivent dans la pauvreté peuvent épargner, qu'elles le font, et que les individus qui participent aux programmes de développement des actifs en retirent tout un ensemble d'avantages. Carole Vincent (Société de recherche sociale appliquée) a examiné les données provenant de projets de « comptes individuels de développement » au Canada (c.-à-d. le projet « \$avoir en banque ») et ailleurs, principalement aux États-Unis. Elle soutient dans sa conclusion qu'il est encore trop tôt pour déterminer si des programmes de ce type sont efficaces et s'ils constituent un bon usage des fonds publics.

Peter Nares (SEDI) a pour sa part mis en évidence ce que signifie le concept de capacité financière (on parle aussi de « littéracie financière ») et ce qu'une stratégie nationale à cet égard pourrait offrir au chapitre de la lutte contre la pauvreté. La capacité financière, soutient-il, ne se résume pas à la capacité de s'occuper quotidiennement de questions financières; elle consiste également à encourager

## Mise en contexte

Une façon pratique de concevoir le projet interministériel Nouvelles Approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion consiste en un travail en trois phases ou dimensions.

- Dans la première phase, de nature plutôt conceptuelle, le PRP tentait de cerner avec plus de précision ce que l'on entend par pauvreté et exclusion, pour ensuite identifier où ces concepts se recoupent et vers où doivent s'orienter les travaux de recherche sur les politiques. En parallèle, d'autres projets du PRP ont également développé des feuilles de route conceptuelles pour gérer le capital social ainsi que pour une approche en matière de politique sociale qui soit fondée sur le parcours de vie. Ces feuilles se sont avérées très utiles non seulement en tant que sources d'information mais également pour l'encadrement du travail sur la pauvreté et l'exclusion.
- Dans la deuxième, le projet comprend l'élaboration de diagnostics utilisant la meilleure et la plus récente information disponible (incluant celle issue de nouvelles sources telles les enquêtes longitudinales) de manière à identifier la portée du problème, sa profondeur, ses dynamiques ainsi que où il est le plus concentré et persistant.
- Finalement, pour aborder les problèmes de la pauvreté et de l'exclusion, le projet consiste en un travail d'évaluation qui, sans vouloir être exhaustif, explore le potentiel de plusieurs approches nouvelles ou sous-utilisées. ●

la responsabilité financière et un comportement averti. Des données de divers programmes et projets pilotes (au Royaume-Uni, aux États-Unis et dans une certaine mesure, au Canada) donnent à penser que les projets de sensibilisation aux réalités financières bien conçus et bien appliqués contribuent à la réalisation de ces objectifs.

Pourquoi la capacité financière importe-t-elle quand il s'agit d'élaborer des politiques? Premièrement, elle peut permettre aux populations qui ont moins souvent recours aux services financiers de s'en prévaloir davantage. Deuxièmement, une capacité financière accrue peut améliorer le taux de participation aux programmes et prestations publics (p. ex. les nouveaux Bons d'études du Canada), et de façon plus générale, elle peut inciter les gens à demander des prestations auxquelles ils ont droit. Enfin, dans l'ensemble, la capacité financière est souvent une condition préalable à l'accumulation d'actifs. On peut certainement avancer des arguments qui militent en faveur de l'élaboration d'une stratégie plus globale en matière de capacité financière au Canada, particulièrement en ce qui a trait aux mesures de soutien à l'amélioration de la capacité financière pour les populations défavorisées.

### La compatibilité des diverses approches analytiques

Nous avons observé une grande compatibilité entre les approches et les modèles utilisés par le PRP et par d'autres spécialistes. Par exemple, Tanya Burchardt (London School of Economics) a fortement souligné le caractère multidimensionnel de l'exclusion sociale : le manque de ressources matérielles, de capital social et d'occasions de participation constitue autant de manifestations importantes de l'exclusion sociale. À partir de son cadre analytique, Burchardt reconnaît également que les causes de l'exclusion sociale surviennent à différents niveaux, en commençant sur le plan individuel

pour s'étendre à la famille, à la communauté, aux situations locales plus générales, pour ensuite atteindre le niveau national et international. Elle accorde un intérêt particulier aux restrictions à l'emploi dans son examen de l'inclusion; elle aborde l'importance de la participation politique et le cas des enfants.

Burchardt insiste sur la nécessité de mieux structurer les concepts utilisés dans le processus d'évaluation et dans l'élaboration des politiques

Room, les débats récents sur l'exclusion sociale insistent sur cinq thèmes principaux qui, à son avis, ont été peu présents dans la plupart des études antérieures sur la pauvreté :

- le caractère multidimensionnel de la pauvreté;
- la dynamique des changements sociaux;
- l'investissement en plus de la consommation;

**Les sociétés ont besoin de politiques radicalement nouvelles pour donner aux gens des chances et des libertés égales au cours de leur existence, et pour combattre et prévenir de nouveaux types d'exclusion sociale.**

portant sur l'exclusion sociale. Elle constate en particulier la difficulté d'évaluer le concept d'occasion et souligne la nécessité de clarifier le rôle dévolu aux mesures subjectives. Elle conclut en soulignant la tension qui existe entre le développement des capacités à l'échelle locale et la responsabilisation au niveau central quand il s'agit d'aborder les problèmes de l'exclusion sociale, et elle insiste sur la nécessité d'élaborer des stratégies de *prévention efficaces* (pour prévenir le risque de connaître la pauvreté et l'exclusion), et des stratégies de *propulsion* (pour susciter les effets bénéfiques de s'extraire d'un groupe défavorisé).

Graham Room adopte un point de vue légèrement différent mais tout aussi cohérent : il examine les aspects précis que révèle l'examen d'un parcours de vie dans l'analyse de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Cette approche est soutenue par la notion selon laquelle différents modèles de développement socio-économiques et une gamme de mesures variées peuvent modifier sensiblement la forme que prend la pauvreté au cours d'une vie. Selon

- les relations sociales de production et de consommation (et pas seulement la distribution de marchandises et de services);
- l'insistance sur les actifs collectifs ainsi que sur les actifs individuels.

Là encore, Room constate dès le départ le caractère multidimensionnel de la pauvreté, qui ne se résume pas à une question financière. Selon ce point de vue, il convient d'évaluer le concept de privation par rapport à tout un ensemble de besoins humains. Et il convient également d'explorer l'éventail des actifs et des appuis qui permettent l'accomplissement réussi des transitions, compatible avec le cadre d'analyse basé sur le parcours de vie présenté par Jean-Pierre Voyer au tout début de la conférence. Room constate fort à propos que les relations sociales de production au cours de la vie active jouent un rôle central et continu pour ce qui est de structurer les modèles d'inclusion et d'exclusion durant tout le parcours de vie.

Room a aussi émis certaines observations utiles sur la nécessité de considérer les ménages comme des acteurs

dynamiques à part entière. Les politiques affectent le comportement des ménages et ceux-ci sont des agents, au même titre que les organismes publics et les institutions. Selon Room, il est nécessaire de cerner davantage cette dynamique pour que les outils diagnostiques soient plus efficaces.

### **De nouvelles politiques pour l'égalité des chances**

Room a conclu la séance sur la pauvreté et l'exclusion en soulignant qu'il nous faut reconnaître que les institutions socio-économiques traquent des chemins extrêmement différents en fonction des individus et que les sociétés sont face à un choix : soit elles tolèrent l'inégalité des chances vers un parcours de vie flexible, soit elles élaborent des politiques dynamiques pour contrecarrer les inégalités qui dominent la division du travail et les possibilités pour un individu d'améliorer sa condition. Il a également fait état d'une étude récente de Statistique Canada (Coulombe, Tremblay et Marchand), qui met l'accent sur le rôle de l'accumulation de capital humain dans le développement économique. L'étude démontre qu'en ciblant les travailleurs les moins bien qualifiés, on obtient la meilleure contribution à la croissance économique d'un pays. Par conséquent, les efforts de lutte contre l'exclusion sociale doivent constituer une part importante des politiques économiques nationales. Pour que la flexibilité, l'inclusion et l'égalité des chances deviennent réalité, il ne suffit cependant pas d'élargir l'accès à l'éducation et à la formation, qui sont plus souvent qu'autrement l'apanage des classes déjà favorisées. Les sociétés ont plutôt besoin de politiques radicalement nouvelles pour donner aux gens des chances et des libertés égales au cours de leur existence, et pour combattre et prévenir de nouveaux types d'exclusion sociale. ●

– JF

Tout au long de la conférence, plusieurs débats ont porté essentiellement sur les incidences des aspects juridiques et normatifs de l'élaboration des politiques sociales. Ce sujet est des plus pertinents en ce qui concerne la pauvreté et l'exclusion sociale, car les droits des citoyens sont établis, interprétés et appliqués

sociales, il faut, par exemple, faire participer aux débats de politique sociale des juristes et des hauts fonctionnaires.

Au cours de cette réunion, que présidait le sous-ministre Morris Rosenberg, Natalie Des Rosiers (Université d'Ottawa) a examiné

## Voilà le juge

# Intégration de considérations juridiques dans l'élaboration des politiques sociales

au moyen de divers instruments, nationaux et internationaux, formels et informels.

Il en ressort principalement que les considérations juridiques devraient faire partie de l'élaboration des politiques sociales et que les normes juridiques devraient être intégrées d'emblée dans les initiatives stratégiques horizontales. Trop souvent, les spécialistes de la recherche sur les politiques et les décideurs négligent les fondements juridiques des politiques sociales. Le plus souvent, on ne s'intéresse aux dimensions juridiques qu'une fois qu'une question sociale a été renvoyée aux décideurs à la suite de décisions de justice ou d'autres procédures. Pour bien intégrer dès le départ les considérations juridiques dans l'élaboration des politiques

l'idée souvent exprimée que le droit joue un rôle mécanique de frein ou de moteur de changement. D'après un point de vue traditionnel, le droit freinerait l'élaboration des politiques et resterait donc externe à ce processus. Natalie Des Rosiers a expliqué, cependant, que le droit donne des indications pour l'élaboration des politiques et qu'il faudrait y voir un ensemble de leviers plus qu'un frein. Elle a aussi modéré l'analogie du droit, moteur de changement capable de catapulter les politiques socio-économiques dans une nouvelle ère. En fait, a-t-elle fait observer, les tribunaux hésitent à intervenir directement dans des questions de redistribution et ils agissent toujours plus symboliquement.

L'exposé de P. Eliadis reposait en grande partie sur le rapport intitulé *Pauvreté et exclusion : Approches normatives de la recherche sur les politiques* qu'elle a préparé pour le projet du PRP intitulé *Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion*. Brièvement, les auteurs du rapport soutiennent qu'il est nécessaire d'aborder et d'intégrer systématiquement ces aspects juridiques en début de processus d'élaboration des politiques horizontales. Qui plus est, ils allèguent que l'on doit apporter les changements correspondants aux lignes directrices du développement des politiques élaborées par les organismes centraux. ●

Natalie Des Rosiers a proposé sa propre métaphore du droit, mécanisme d'alignement. Autrement dit, selon elle, les voies légales permettent de débattre et de connaître le point de vue de divers secteurs de la société, et leur utilisation aboutit à une élaboration plus démocratique des politiques sociales. C'est pourquoi, dit-elle, le droit devrait, de toute façon, entrer plus systématiquement en ligne de compte dans l'élaboration des politiques.

La thèse centrale présentée par Pearl Eliadis (Fondation J.W. McConnell) est que les décideurs doivent comprendre l'architecture juridique qui sous-tend nos institutions économiques et sociales et en tenir compte. En outre, les approches normatives évoluent avec le temps et doivent donc être continuellement analysées, mises à jour et intégrées dès le départ dans l'élaboration des politiques publiques.

Pearl Eliadis a remarqué qu'en ce qui concerne la pauvreté et l'exclusion, la définition des questions d'égalité sur laquelle repose notre infrastructure de politique sociale actuelle est antérieure à la *Charte canadienne des droits et libertés*. De plus, la jurisprudence en matière de droits de la personne, de droits à l'égalité et de droit international a sensiblement évolué dans l'intervalle. Enfin, le droit canadien et l'élaboration des politiques canadiennes ne tiennent, somme toute, pas compte de l'adhésion du Canada à plusieurs accords internationaux relatifs aux droits de la personne. Pearl Eliadis préconise une stratégie globale et nationale contre la pauvreté qui commencerait par diverses études sur une base conceptuelle plus générale du sujet, l'intégration systématique de normes juridiques dans l'élaboration horizontale des politiques, et des changements correspondants aux lignes directrices sur l'élaboration des politiques préparées par les organismes centraux.

Bernard Colas (Commission du droit du Canada) a parlé du rôle du droit dans un ensemble particulier de questions sociales en s'appuyant sur un nouveau document de travail de la Commission du droit du Canada intitulé *Travailler, oui mais...* Prenant l'exemple des emplois précaires, il s'est arrêté sur différents groupes de travailleurs marginalisés et mal rémunérés pour montrer en quoi la réglementation et son application, ainsi que la modernisation des concepts du droit du travail, pourraient contribuer à améliorer sensiblement la situation de ces travailleurs. Le dernier exposé, celui de Donald Lemaire (ministère de la Justice), portait sur la notion d'activisme judiciaire, à propos de laquelle il a fait remarquer que les tribunaux doivent répondre aux questions qui leur sont posées et que les décideurs choisissent souvent cette option, tacitement ou explicitement.

Il s'en est suivi un débat animé sur les obstacles culturels, disciplinaires et structurels qui empêchent une approche plus globale de l'élaboration des politiques. Pour certains, c'est une question d'éducation et d'information relativement aux approches fondées sur les droits, de même qu'une affaire de leadership. D'autres ont fait observer que la fonction publique est organisée autour de programmes et que des questions structurelles empêchent donc de traiter plus systématiquement des dossiers qui se recoupent et qui ont des dimensions juridiques.

Au cours de la réunion plénière sur la pauvreté et l'exclusion, Mary Eberts (Université d'Ottawa) a fait part de son point de vue sur le rôle des tribunaux face aux problèmes d'exclusion sociale. Elle a notamment examiné ce qu'a dit et fait la Cour suprême dans des cas où l'on cherchait à utiliser l'article 15 ou 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour lutter contre la pauvreté, et elle s'est demandé si les décideurs

pouvaient s'inspirer de cette jurisprudence pour remédier à l'exclusion sociale provoquée par la pauvreté ou si elle les gênerait.

D'après Mary Eberts, le gouvernement du Canada se trouve devant un choix moral clair. Il peut adhérer à la Charte de la même façon qu'il adhère aux obligations internationales auxquelles il a souscrit, autrement dit approuver officiellement les principes, mais en se donnant beaucoup de latitude quant à la forme que prendra éventuellement leur respect. Par ailleurs, il peut prendre au sérieux les principes énoncés par la Cour suprême et se laisser guider par eux, montrant ainsi autant de déférence envers la compétence de la Cour dans l'énoncé des valeurs constitutionnelles. Si le gouvernement, par sa volonté d'agir, peut raviver notre attachement à l'égalité et à la justice sociale, il est possible d'espérer que la Cour commencera elle aussi à se montrer plus courageuse en donnant le jour à une égalité matérielle.

Ces points de vue juridiques ont ajouté une dimension importante et rafraîchissante aux délibérations d'une conférence qui, normalement, ne sort pas des paramètres des sciences sociales et se cantonne, le plus souvent, aux aspects économiques. Beaucoup de participants à la conférence ont bien compris qu'il serait bon d'entendre les appels à l'intégration de considérations juridiques dans l'élaboration des politiques sociales et que les décideurs devraient continuer de chercher des possibilités de permettre cet effort concerté, avec les mécanismes que cela suppose. ●

– JF

## Connaître du monde, ça paie!

À la conférence, lors du dîner, une voisine de table a raconté qu'un parent âgé avait récemment emménagé chez elle. Celui-ci ne pouvait plus subvenir à ses besoins. Un autre collègue assis à la table, entrevoyant sa retraite prochaine, exprima ses inquiétudes quant à savoir si les économies qu'il avait investies pour ses vieux jours seraient suffisantes pour qu'il passe à travers. Il ajouta en plaisantant que si ces investissements financiers s'avéraient insuffisants, ce serait bon qu'il commence à être plus gentil avec ses neveux et nièces, puisqu'il n'avait pas d'enfants pour prendre soin de lui.

Ces anecdotes démontrent une des vérités fondamentales de la vie : notre famille, nos amis et nos relations peuvent souvent constituer un atout important, voire essentiel à notre bien-être. Cette idée toute simple est sous-jacente

au concept de capital social, un des principaux thèmes consacrés aux politiques sociales traités lors de la conférence du PRP. Que l'on cherche un soutien dans les moments difficiles, que l'on recherche un nouvel emploi, ou que l'on projette une sortie entre amis : c'est payant de connaître du monde.

Les présentateurs à la conférence ont exposé de nombreux travaux de recherche couvrant un large éventail de disciplines. Ces tra-



### Rapport des séances sur le capital social

vaux décrivent les différentes circonstances dans lesquelles l'existence et l'utilisation de relations sociales variées peuvent faire la différence quand il s'agit du bien-être des individus. Qu'il soit question du développement de l'enfant, de la prévention de la délinquance, des aspirations en matière éducationnelle, de l'insertion sur le marché du travail ou de bien vivre sa retraite, connaître des gens vers lesquels vous pouvez vous tourner pour des ressources et du soutien peut faire la différence pour s'en sortir et aller de l'avant. De plus, ce qui est vrai pour les individus l'est aussi pour les communautés : celles qui entretiennent la bonne combinaison de réseaux sociaux peuvent, avec plus de facilité, négocier les divers défis auxquels elles font face, et ce, allant de la croissance économique et du développement communautaire en passant par la prévention du crime jusqu'à un engagement actif des citoyens.

Ce n'est pas une idée nouvelle que d'affirmer que nos liens sociaux sont importants ou que nos relations font une différence. En effet, un des présentateurs en plénière, Perri 6 (Université de Birmingham) soulignait l'importance du travail d'Émile Durkheim, un des pères fondateurs de la sociologie. Durkheim, dans son travail sur le suicide en 1897, a exploré de façon particulièrement remarquable des sujets tels que les implications destructives d'une intégration sociale insuffisante et d'une réglementation excessive.

Un membre de l'audience participant à un atelier n'hésita pas à demander si, pour les concepteurs de politiques, cela valait la peine d'apposer une nouvelle

étiquette à ce qui, visiblement, est un ensemble de concepts passablement éculés puisque la communauté académique et les concepteurs de politiques ont, pendant des années, discoursé sur une foule de concepts concernant le capital social y compris l'importance de la famille et des groupes de pairs, les partenariats communautaires, les réseaux de gangs et de terroristes.

Oui, peut-être. Tel que M<sup>me</sup> Catherine Demers (Projet de recherche sur les politiques) l'a souligné dans sa présentation, penser aux relations sociales comme étant des actifs nous

*Le gouvernement a-t-il le droit d'influencer les choix des individus en ce qui concerne l'investissement dans leur capital social? La conclusion générale à laquelle sont arrivés les présentateurs de la conférence était un « peut-être » ferme.*

permet de comprendre comment ces relations peuvent être investies et utilisées et être ajoutées à d'autres actifs disponibles aux individus et aux communautés.

Il y a plus de quarante ans, l'économiste américain Théodore Schultz défendait l'idée de concevoir l'éducation et la formation comme une forme de capital humain : c'est-à-dire, une ressource utile à titre d'investissement pouvant être développée et de laquelle jaillirait une série de bénéfices (semblable au capital financier ou matériel). Bien que cela ne fasse qu'apporter une nouvelle interprétation de quelques vieux concepts, la valeur du concept de capital humain demeure fondée sur le fait qu'il puisse constituer un correctif pour une planification économique fondée uniquement sur le capital matériel et financier, et qui sous-estime l'importance et la contribution des investissements dans l'éducation et la formation. Selon Schultz, considérer les investissements en éducation comme des générateurs de bénéfices à long terme pour les

individus et les économies est un atout important pour le développement des politiques publiques qui balisent les choix des individus et des entreprises en fonction de l'investissement en éducation et en formation. Étant donné l'accent mis aujourd'hui sur l'importance des travailleurs du savoir et de l'innovation, peu nombreux sont ceux qui douteraient de la pertinence de ce point de vue.

Pour les concepteurs de politiques, jeter un regard sur le capital social c'est-à-dire souligner l'importance des effets féconds et parfois néfastes

de l'investissement dans diverses relations sociales peut également être important en matière de politiques publiques. Dans une présentation en plénière, M. Michael Woolcock (Banque mondiale) a suggéré que cela explique pourquoi, au cours des dernières années, l'organisation est devenue si intéressée au concept de capital social. Au sein de la Banque mondiale, nombreux sont ceux qui ont souligné l'importance d'introduire une composante sociale ou relationnelle dans la conception des projets de développement, composante sans laquelle de tels projets seraient voués à l'insuccès en raison d'échecs sociaux involontaires.

De plus, l'intérêt croissant démontré par de nombreuses organisations gouvernementales et intergouvernementales par rapport au concept de capital social va de concert avec les tendances récentes en matière de politiques sociales et illustre ce que le guru de la Troisième Voie, M. Anthony Giddens, qualifie d'émergence de l'État de l'investissement

social. L'État de l'investissement social cherche à cibler les dépenses sociales en investissant dans le capital humain de ses citoyens afin de s'assurer que la population soit munie de compétences et de ressources pour faire face aux défis de la vie. Cette vision va de pair avec l'encouragement et le soutien aux investissements potentiellement utiles dans le capital social à titre de ressource complémentaire permettant l'auto-suffisance<sup>1</sup>.

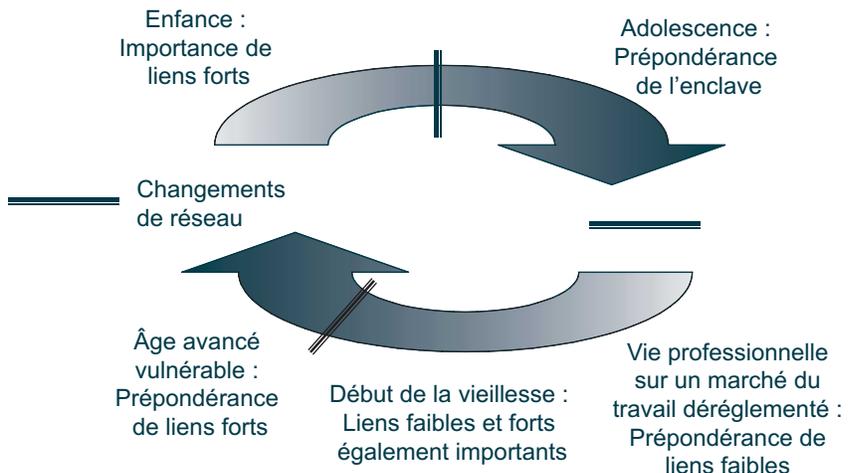
Le gouvernement a-t-il le droit d'influencer les choix des individus en ce qui concerne l'investissement dans leur capital social? Il est clair que la majeure partie des gens ne conçoivent pas les liens sociaux qu'ils tissent comme des moyens d'investissements de la même manière qu'ils conçoivent leurs économies et leur éducation (bien qu'il existe évidemment des exceptions, c'est le cas de certaines professions fondées sur le réseautage). Plus important encore, nous pourrions avancer que les relations sociales que nous choisissons d'entretenir se situent au cœur même de nos libertés les plus fondamentales et que l'État n'a pas droit de regard sur les choix que nous faisons.

Toutefois, comme l'ont souligné plusieurs présentateurs, les gouvernements influencent déjà de maintes façons les formes de capital social. Les décisions sur le transport public et l'habitation, les congés parentaux et l'éducation, les services de garde et les soins aux aînés, pour ne mentionner que ceux-là, façonnent de manière significative les relations sociales que les gens entretiennent. Étant donné que les gouvernements ont un impact significatif sur la formation du capital social, parfois pour le meilleur, d'autres fois pour le pire, serions-nous mieux servis si, en matière de politiques publiques, nous mettions délibérément l'accent sur le capital social? Est-ce que le gouvernement peut aider à exploiter et à façonner le pouvoir du capital social pour assurer un plus grand bien-être individuel et communautaire?

La conclusion générale à laquelle sont arrivés les présentateurs de la conférence était un « peut-être » ferme. Des avertissements répétés ont été formulés mettant en garde les concepteurs de politiques publiques afin qu'ils fassent preuve de prudence lorsque, dans l'élaboration des politiques, ils mettent l'accent de façon trop explicite sur l'investissement dans le capital social. Par exemple, Perri 6 a rappelé qu'il existe peu d'évaluations fiables portant sur l'efficacité de ces interventions conçues intentionnellement pour permettre que le capital social prenne forme (programmes de tutorat, centres d'accueil à vocation particulière, formation pour le développement des aptitudes de camaraderie, etc.). De plus, il a fait remarquer que le fait de promouvoir un seul type de capital social, tel que créer des liens entre des communautés disparates, pour en arriver à une série d'objectifs en matière de politiques peut entraîner des conséquences imprévues s'avérant dommageables pour les autres formes de capital social, tels que des liens forts au sein de communautés nécessaires à l'accomplissement d'autres objectifs de politiques. En effet, Perri 6 a souligné que, tout au long de notre vie, nous avons besoin de tous les types de relations sociales et que, conséquemment, le gouvernement devrait éviter de mettre l'accent sur les bénéfices d'un type au détriment d'un autre. Par exemple, pendant la petite enfance et la vieillesse, des liens forts pour dispenser des soins plus intimes peuvent s'avérer particulièrement importants, tandis que dans nos vies professionnelles, avoir de multiples liens faibles dans un groupe diversifié d'individus peut être plus utile dans certains contextes de carrière (Voir figure 1). Perri 6 a conclu en disant que le gouvernement devrait probablement mettre l'accent sur la réduction des formes extrêmes de « dommages aux réseaux » causés par les services existants au lieu d'introduire de nouveaux programmes dans une tentative de générer de futurs bénéfices pour les réseaux.

FIGURE 1

## Les priorités du réseau et le parcours de vie : changements de réseau



(Source : présentation de Perri 6)

M<sup>me</sup> Catherine Demers et M. Sylvain Côté, dressant un portrait du projet de capital social du PRP, ont adopté une perspective similaire en regard des applications potentielles du capital social. Au lieu de cautionner de larges programmes pour façonner directement les modalités d'investissement dans le capital social, ils ont proposé au gouvernement un rôle plus adéquat : celui d'adopter une optique centrée sur le capital social afin de s'assurer que les interventions dans le cadre des programmes ne soient pas vouées à l'échec en raison d'un manque de considération de leur impact sur les liens sociaux existants, et de mettre en place des conditions favorables permettant aux individus et aux organisations d'investir dans leurs réseaux sociaux au moment de faire des choix (comme par exemple, les programmes de congés parentaux, la conception de programmes de formation en emploi incluant la possibilité d'établir des relations utiles, l'accès aux activités communautaires et de loisirs, ou en parrainant les programmes d'échange pour les jeunes). Tel que mentionné par M. Maurice

Lévesque (Université d'Ottawa), les gouvernements devraient mettre l'accent sur « la création d'occasions » plutôt que sur « l'imposition de pratiques ».

En matière de politiques publiques et dans certains secteurs particuliers, le capital social prend toute son importance. M<sup>me</sup> Demers et M. Côté ont fait remarquer que ce concept est particulièrement pertinent dans le cadre de politiques visant une meilleure intégration des groupes à risque d'exclusion sociale (par exemple, les nouveaux immigrants, les chômeurs à long terme, les jeunes à risque, certaines communautés autochtones, les personnes âgées vulnérables) et dans celui de politiques visant à fournir un soutien au cours des transitions de la vie qui peuvent s'avérer difficiles (comme c'est le cas de la petite enfance, de l'insertion au marché du travail et de la vieillesse). Dans chaque cas, la disponibilité (ou non) de réseaux sociaux de soutien peut être particulièrement importante pour le bien-être individuel.

Afin d'examiner ce potentiel de façon plus détaillée, le PRP en collabora-

## Capital social en action

### Études thématiques sur les politiques

*Application de la perspective du capital social aux Premières nations – Cas du service de police communautaire autochtone*, Ralph Matthews, Université de la Colombie-Britannique et Rochelle Côté, Université de Toronto.

*Capital social et développement communautaire*, Johanne Charbonneau, Institut national de la recherche scientifique (INRS), Université du Québec.

*Capital social et pauvreté*, Maurice Lévesque, Université d'Ottawa.

*Rôle du capital social dans la prévention des crimes dans les collectivités*, Ray Corrado, Université Simon Fraser.

*Rôle du capital social pour bien vieillir*, Norah Keating, Université de l'Alberta.

*Rôle du capital social, engagements civiques des jeunes citoyens et renouveau démographique*, Dietlind Stolle et Cesi Cruz, Université McGill.

*Rôle du capital social et résultats scolaires dans les collectivités autochtones*, Jerry White, Paul Maxim et Nicholas Spence, Université de Western Ontario.

tion avec plusieurs ministères fédéraux a parrainé une série d'études fédérales présentées à la conférence.

Par exemple, M<sup>me</sup> Norah Keating (Université de l'Alberta) a abordé l'impact du capital social sur la question de bien vieillir et ce que cela peut signifier en matière de développement de programmes et de politiques. Elle a amené l'argument selon lequel les attentes croissantes auxquelles doivent répondre les aidants naturels semblent contraires à la promotion d'un type de capital social de type « bonding » pouvant entraîner des résultats positifs lorsqu'il est question de bien vieillir. Les relations avec les proches peuvent être considérablement tendues, en raison de l'emploi, des déboursés, des coûts sociaux et de santé, imposés aux aidants naturels. Si bien vieillir signifie entretenir des interactions positives avec les proches, les services et les programmes qui réduisent le fardeau assumé par les réseaux de soins de

personnes âgées, comme par exemple la prestation de services à domicile ainsi que les programmes qui soutiennent directement les réseaux de soins (répit, congé pour soins prodigués par compassion), peuvent être particulièrement importants.

En ce qui a trait à certains secteurs, nous en connaissons très peu sur le rôle et l'influence des réseaux sociaux pour préconiser des politiques en toute confiance. Abordant les défis de l'engagement (ou désengagement) civique des jeunes Canadiens, M. Dietlind Stolle (Université McGill) a noté qu'alors que nous en connaissons passablement sur l'influence potentielle des programmes civiques développés à l'école, très peu d'études sont consacrées aux effets de la participation de jeunes à l'extérieur du milieu scolaire. Alors que l'information disponible confirme que ces liens sociaux peuvent entraîner des effets importants et durables sur la participation civique, il demeure

nécessaire d'effectuer plus de recherches. Nous devrions avoir une meilleure compréhension de cette dynamique lorsque M. Stolle et M<sup>me</sup> Madeleine Gauthier (Institut national de la recherche scientifique) finaliseront leur étude longitudinale, financée par le CRSH, sur la participation civique des adolescents de l'Ontario et du Québec.

Rien de surprenant au fait que tous les présentateurs aient affirmé clairement que le capital social n'est pas une cure miracle qui solutionnera tous les problèmes auxquels font face les politiques publiques. M. Jerry White (Université de Western Ontario) et M. John Field (Université de Stirling) ont tous deux souligné qu'en termes d'atteinte d'aspirations éducationnelles, le capital social peut expliquer seulement un niveau modéré de la variance dans les résultats, plusieurs autres facteurs étant beaucoup plus importants. De plus, c'est seulement au niveau de certains seuils que le capital social peut être un facteur influent. Lorsque l'on ne détient aucun capital social, un accroissement même modéré peut faire une grande différence dans les résultats. Toutefois, plus de capital social n'entraîne pas toujours de meilleurs résultats. Alors que les liens sociaux d'une personne peuvent, par le renforcement et les sanctions, susciter l'accomplissement des aspirations éducationnelles, ils peuvent aussi avoir l'effet inverse dans des familles ou des communautés « tricotées serrées », ou si les parents et les autres membres de la famille ont peu d'aspirations éducationnelles. Ceci ne signifie pas que le capital social ne soit pas important, mais plutôt qu'il doit être considéré par rapport à diverses ressources et facteurs qui peuvent faire la différence pour atteindre des buts et des objectifs spécifiques.

À plusieurs reprises, les présentateurs ont mis l'accent sur l'importance pour les exécutants des politiques et des programmes, de prendre en considération le leadership, les compétences et la culture organisationnelle

des réseaux sociaux locaux s'ils veulent réussir. Par exemple, M. Jerry White a raconté que les efforts pour promouvoir les programmes préscolaires consacrés aux jeunes maoris n'ont réussi qu'après que les officiers gouvernementaux aient créé des liens personnels et informels avec les communautés locales et les familles, de manière à permettre aux parents maoris d'établir leurs propres programmes consacrés à la petite enfance. M<sup>me</sup> Johanne Charbonneau (de l'INRS à Montréal) a constaté que les initiatives de développement communautaire étaient plus réussies lorsque les gouvernements laissent la conduite de ces activités aux réseaux locaux et se limitaient à offrir du financement et de l'expertise fiable (y compris des médiateurs entre réseaux) aux organisations locales.

Ceci dit, plusieurs présentateurs ont souligné le fait que les agents gouvernementaux ne sont pas simplement des mandarins distants à Ottawa, mais plutôt des « bureaucrates de la rue », comme l'a si bien dit M. Michael Lipsky. Plusieurs ont insisté sur le fait que nous devrions porter beaucoup plus d'attention à la qualité des liens entre les prestataires de services publics locaux et les usagers (i.e., capital social de type « linking »). Professeurs, docteurs, travailleurs sociaux, officiers des tribunaux de niveau inférieur, agents des services juridiques et intervenants de première ligne sont tous des agents du gouvernement ayant un grand pouvoir discrétionnaire par rapport aux bénéfices et sanctions publiques. Tel que défendu par M. Michael Woolcock, ce sont ces agents qui relient l'État aux citoyens locaux. La qualité de leur relation directe a un impact considérable sur le succès ou l'échec relatifs en matière de services publics. En tant que parents, nous sommes en général plus concernés par la qualité de la relation existant entre le professeur et notre enfant que par le programme établi par la province. De la même façon, la qualité de la relation avec

notre médecin est une de nos considérations premières en ce qui a trait à l'état du système des soins de santé. Dans son travail sur la prévention du crime, M. Ray Corrado démontre l'importance des travailleurs de première ligne, de la police, jusqu'aux éducateurs de la petite enfance.

M. Woolcock a toutefois suggéré que trop souvent les politiques publiques vont à l'encontre de la responsabilité individuelle et de la réceptivité auxquelles s'attendent les gens dans

cisément abordée notamment par M. Ralph Matthews (Université de la Colombie-Britannique) et M<sup>me</sup> Rochelle Côté (Université de Toronto) dans leur étude sur les politiques consacrées aux communautés autochtones. Dans cette étude nous apprenons que des agents de police profondément attachés à leur communauté locale peuvent vivre un stress considérable pour demeurer impartiaux dans l'exécution de leurs fonctions.

*Nous devrions porter beaucoup plus d'attention à la qualité des liens entre les prestataires de services publics locaux et les usagers. La qualité de ces relations déterminé le succès ou l'échec relatifs en matière de services publics.*

leurs relations avec les prestataires de services publics, au lieu de rester centrées sur une offre de services standardisés, non adaptée à la situation et dépersonnalisée. Perri 6 a noté que nombre de professionnels du secteur public au Royaume-Uni ont une longue histoire en termes de réflexion en matière de réseaux sociaux et comment ces derniers sont reliés à leur bien-être. Ce qui est le cas des services consacrés à l'insertion et de certains programmes de soins. Néanmoins, il a exprimé son inquiétude quant au fait qu'au cours des dernières décennies, cette capacité de soutien pastoral et de développement ait été minée, ayant ainsi perdu de la valeur.

Toutefois, investir dans le développement du capital social de type « linking » solidifiant les relations entre les prestataires de services publics et les usagers n'est pas une tâche facile. Il existe des tensions réelles entre, d'un côté les initiatives pour une offre de services plus personnalisés et de l'autre, la nécessité pour le gouvernement d'être vu comme étant impartial et, de le rester. Cette question fut pré-

Les recherches consacrées au capital social soutiennent clairement l'idée que généralement connaître des gens, ça paie. Est-ce que le gouvernement aurait intérêt à savoir ça? Probablement. Toutefois, les participants aux sessions de la conférence ont insisté sur le fait qu'il faut agir prudemment. Cela signifie qu'en agissant avec prudence et en ayant des objectifs modestes, nous apprendrons à mieux valoriser et à soutenir davantage le développement d'un capital social fructueux par le biais des expériences pratiques de nos programmes et de nos prestations de services. ●

– RJ

#### Note

- 1 À la conférence, cette idée a été abordée par M<sup>me</sup> Ruth Lister, de l'Université de Loughborough, Royaume Uni. Veuillez consulter les documents « Nouvelles orientations stratégiques dans les pays de l'OCDE » dans ce rapport.

# Où achetez-vous votre café?

## Exploration des possibilités offertes par l'économie sociale

Lors de la session consacrée à l'économie sociale, un débat imprévu sur les cafés a quelque peu illustré sa complexité. Alors que certains participants estimaient louables les pratiques à responsabilité sociale adoptées par les cafés à vocation lucrative, d'autres soulignaient que ces établissements ne fournissent qu'un pâle reflet des efforts engagés par ceux qui privilégient des objectifs autres que la poursuite du profit. De manière plus générale, les analyses portant sur l'économie sociale semblent être influencées par des valeurs et, par ce que nous appelons des idéologies. Ceci constitue un défi de taille pour les chercheurs qui, dans leurs analyses, tentent de porter un regard objectif.



L'économie sociale est une toute nouvelle bannière sous laquelle se regroupent plusieurs organisations qui, depuis plus d'un siècle, ont produit et offert, surtout au niveau communautaire, des biens et services au Canada et dans le monde. Ces organisations ne font pas partie du gouvernement et se distinguent des entreprises commerciales puisqu'elles impliquent un grand nombre d'intervenants au niveau de la prise de décision et réinvestissent les éventuels profits pour développer la mission de l'organisation. Certaines coopératives, comme les coopératives d'épargne et de crédit ainsi que des organisations à but non lucratif en sont des exemples.

Plus récemment, le terme entreprise sociale désigne ce type d'organisations. Au cours de la dernière décennie, beaucoup d'attention fut portée sur l'économie sociale (particulièrement en Europe et au Québec), considérée comme un moyen prometteur pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion et faire face à d'autres enjeux importants. L'intérêt du gouvernement fédéral à ce sujet s'est intensifié comme le démontrent les mentions au dernier budget fédéral et dans les récents discours du Trône.

Développement social Canada élabore un cadre de politiques visant

## Faire de l'économie sociale une composante du coffre à outils de la politique sociale canadienne.

### Extrait du discours prononcé par l'honorable Eleni Bakopanos

Le gouvernement fédéral commence tout juste à saisir toutes les possibilités qu'offrent les entreprises et organismes oeuvrant dans le domaine de l'économie sociale. C'est pourquoi les gouvernements s'en remettent de plus en plus aux processus et initiatives communautaires pour apporter des solutions locales aux problèmes locaux. Le fonctionnement d'entreprises sociales est intimement lié au concept de responsabilité sociale. En fait, l'économie sociale reprend les valeurs de ce que bon nombre appellent aujourd'hui l'économie éthique, à savoir la conscience sociale des entreprises et les activités qui favorisent le bien-être socio-économique, l'inclusion et la justice.

C'est en recourant aux entreprises locales qu'on pourra le mieux traiter la question de l'économie sociale. En tant que chercheurs et décideurs, il nous incombe de déterminer les méthodes pertinentes qui favoriseront la croissance de l'économie sociale. Il peut s'agir de repenser notre façon de traiter les organismes sans but lucratif de petite et moyenne taille comparative-ment aux organismes à but lucratif de même importance. On peut par exemple se demander ce qui arriverait si nous les traitions sur un pied d'égalité. Nous devons répondre à d'autres questions en élaborant un cadre stratégique. Comment accroître la participation des organismes de soutien dans la collectivité et comment améliorer leur relation avec les entreprises locales? Quels sont les outils et les ressources que nous pouvons fournir pour faciliter l'établissement de réseaux aux niveaux régional, national et international? Et enfin, comment établir un niveau de cohérence local, c'est-à-dire une relation cohérente entre les entreprises d'économie sociale, les autres entreprises communautaires et les programmes publics? ●

Un grand nombre d'analyses poussées sur l'économie sociale sont venues enrichir la conférence. Ces analyses étaient présentées par divers intervenants, notamment, la secrétaire parlementaire responsable du secteur, des membres de la communauté académique du Canada et du Royaume Uni, des représentants d'Industrie Canada ainsi que du Projet de recherche sur les politiques. Il s'est avéré évident que la détermination du moment et la manière les gouvernements devraient assurer leur soutien à l'économie sociale est un enjeu horizontal, nécessitant la collaboration entre chercheurs, intervenants et concepteurs de politiques des milieux gouvernemental et non gouvernemental. Par exemple, lorsqu'il a exposé les travaux de Développement social Canada consacrés au développement du cadre d'orientation d'une politique à long terme, Allen Zeesman a mis l'accent sur l'importance de la relation entre l'économie sociale et le développement communautaire. ●

à soutenir l'économie sociale à long terme. La secrétaire parlementaire responsable de l'économie sociale, M<sup>me</sup> Eleni Bakopanos, préside la table ronde nationale sur l'économie sociale qui a pour mandat de favoriser le dialogue et de formuler des recommandations. Industrie Canada et les agences de développement régional assurent le leadership en matière de développement et d'application des lignes directrices du programme annoncées dans le budget de 2004. Le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH) appuiera la recherche de collectivité en matière d'économie sociale, et il incorporera de la documentation et le partage des pratiques exemplaires dans tout le pays.

Lors de son discours à un déjeuner de la conférence, M<sup>me</sup> Bakopanos a indiqué que l'économie sociale est de plus en plus utilisée à titre de complément aux transferts aux individus, aux familles et à grande échelle pour financer les systèmes universels. Elle a souligné l'importance de l'entreprise sociale comme outil de développement pouvant apporter des solutions locales aux problèmes locaux. Abordant la question des priorités spécifiques, M<sup>me</sup> Bakopanos a présenté les recherches consacrées aux expériences les mieux réussies et les plus performantes, leur statut fiscal, leur traitement sous la loi régissant les entreprises sociales et leurs besoins en matière de planification stratégique et financière. Les outils et ressources nécessaires à la conception de réseaux aux niveaux régional, national et international ont été également mentionnés. Elle a également qualifié de primordiale la question concernant la création de relations cohésives entre les entreprises sociales, les autres entreprises communautaires et celles à vocation non lucrative ainsi que les organisations bénévoles.

M. Mel Evans (Université du Middlesex) a mis l'accent sur l'importance du rôle du gouvernement dans la réduction des barrières freinant la

croissance des entreprises sociales. Il a décrit les récents efforts de l'Union européenne pour assurer un soutien à l'économie sociale au Royaume Uni dont les modifications aux politiques de gouvernance des entreprises favorisant la création des *sociétés d'intérêts communautaires*. Ces organisations utilisent un tout nouveau genre de structure organisationnelle pour les organisations à but non lucratif. M. Evans a apporté plusieurs documents comportant de l'information additionnelle permettant de dresser un portrait de la *Strategy for Social Enterprise* adoptée au Royaume-Uni et de présenter des suggestions pour les entreprises sociales, en plus de servir de guide aux chercheurs.

Les initiatives gouvernementales fédérales visant à apporter un soutien à l'économie sociale doivent considérer les développements au Québec, surtout ceux ayant eu lieu depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Ces développements ont été abordés par M. Jean-Marc Fontan (Université du Québec à Montréal). Par exemple, il nous est possible de tirer certaines leçons du modèle de développement qui a rassemblé un grand nombre d'organisations travaillant conjointement dans la recherche et offrant un soutien technique et financier aux entreprises sociales. M. Fontan, co-directeur de l'Alliance de recherche entre universités et communautés en économie sociale, a affirmé que combiner l'innovation sociale à l'esprit d'entreprise au niveau communautaire, exige un environnement de politique sociale propice à la promotion de façon simultanée et efficace des objectifs sociaux et économiques.

Dans un travail consacré à l'économie sociale, le PRP a mis l'accent sur l'identification des objets de recherche dont l'étude offrirait des renseignements factuels sur les orientations à donner à la politique. M. Alan Painter du PRP a proposé que les chercheurs concentrent leurs

**L**e PRP prépare actuellement un document issu de la table ronde réunissant le PRP et le CRSH de septembre 2004 ainsi que de la conférence du PRP sur les politiques sociales de décembre 2004. Couvrant également des recherches additionnelles, ce document intitulé « Ce que nous avons besoin de savoir au sujet de l'économie sociale : un guide de recherche sur les politiques » sera conçu de manière à servir de source d'information et de guide pour les chercheurs. ●

efforts sur l'évaluation des politiques de gouvernance des entreprises et les exigences concernant la divulgation des états comptables qui s'y rattachent et furent introduites dans plusieurs juridictions depuis les 10 ou 15 dernières années. Il conseille aux chercheurs de porter leur regard sur les principes devant orienter les décisions gouvernementales en matière de financement et d'offre de services, ainsi que sur la découverte d'expériences réussies et le partage des connaissances à leur sujet. Un regard porté sur ces questions aiderait les gouvernements à déterminer le moment propice et la méthode adéquate permettant de soutenir l'économie sociale.

Lors de la période de questions, on a souligné que l'économie sociale inclut d'autres organisations de financement et de soutien, ainsi que des entreprises sociales. On a aussi pu apprendre que l'économie sociale vise des objectifs pouvant ou non être fondés sur le marché et que plusieurs entreprises sociales ne se considèrent pas comme étant uniquement des moyens alternatifs d'offre de services financés par le gouvernement. Il nous paraît clair que les objectifs du gouvernement et ceux des entreprises sociales se chevauchent. Toutefois, le rôle du gouvernement dans le soutien de ces dernières est loin d'être clairement défini.

L'économie sociale a également été examinée lors de la session intitulée « *Expérience pratique : Réduction de la pauvreté et de l'exclusion grâce au capital social* ». La présentation de M<sup>me</sup> Cross-Zambrowski (Projet

Chance), s'est avérée particulièrement intéressante. Le Projet Chance est une entreprise sociale offrant des logements et des services de garde à prix modiques aux mères célibataires étudiantes à temps plein. La présentation de M<sup>me</sup> Cross-Zambrowski constitue un nouvel exemple concret démontrant comment les entreprises sociales mettent de l'avant divers objectifs au niveau communautaire.

Plusieurs conférenciers et participants ont signalé l'importance de reconnaître et de tenir compte des diverses expériences pratiques au moment de l'étude ainsi que du développement et de l'implantation de politiques conçues pour apporter un soutien à l'économie sociale. Par exemple, M<sup>me</sup> Eleni Bakopanos a mis l'accent sur la nécessité pour les concepteurs de politiques de participer aux recherches pour assurer la pertinence des travaux sur les politiques. Un soutien effectif à l'économie sociale requiert une collaboration soutenue entre les chercheurs, les concepteurs de politiques, les praticiens et les bénéficiaires visés. M. Allen Zeeman (Développement social Canada) a fait remarquer que la recherche et le développement de politiques doivent rester étroitement liés. L'économie sociale horizontale dépend d'un partenariat durable entre des organisations ayant des mandats divers à l'intérieur et à l'extérieur des gouvernements. ●

– AP

## Comment courtiser un mille-pattes

### La gouvernance des politiques sociales au Canada

De façon sommaire, la pratique même des politiques reposant sur des données probantes nous ramènent aux principes élémentaires de l'élaboration d'un travail de recherche : quoi, qui, pourquoi, où, et quand. Cependant, les questions de gouvernance exigent un principe élémentaire additionnel : le comment qui prend en compte la transition de la théorie à la pratique. Il oblige chercheurs et analystes à porter un regard sur les manières dont leurs découvertes seraient utilisées dans le cadre des politiques. Ces considérations, d'une importance cruciale, ont un impact direct sur l'efficacité des politiques sociales au Canada.



Les participants à la conférence se sont montrés très intéressés aux expériences vécues par d'autres pays, en particulier en ce qui a trait aux défis auxquels font face leurs politiques sociales. À ce sujet, tel que souligné par M<sup>me</sup> Jocelyne Bourgon (ambassadrice et représentante permanente auprès de l'OCDE), il faut noter que les philosophies et les cultures changent passablement d'un endroit à l'autre, créant non seulement des opportunités nouvelles

mais entraînant également de nouveaux défis. La diversité ouvre la porte à un grand nombre d'expérimentations pouvant faciliter l'apprentissage. Toutefois, les normes préétablies et les attentes auxquelles les intervenants en matière de politique sociale (par exemple l'État, les marchés, les communautés et les familles) doivent répondre dans le cadre de leurs rôles, limitent, dans la pratique, la transmission de certaines approches. Ce qui est approprié à un pays peut ne pas l'être à un autre. Alors que nous pouvons beaucoup en apprendre des autres pays, les politiques sociales au Canada doivent cependant avoir une saveur unique reflétant les normes et les relations propres à l'identité canadienne. Sur ce point, on en est venu à un consensus.

Un haut niveau de consensus a également été atteint en ce qui a trait à la forme de la structure générale du modèle national de gouvernance. Étant donné que le Canada possède, comme nous le savons, une

structure juridique complexe, l'efficacité de la politique sociale exige une approche coordonnée et multi-juridictionnelle. Le nouveau cadre d'orientation de politique sur l'immigration canadienne démontre comment une telle

approche coordonnée peut être élaborée et structurée. Tel qu'il a été mentionné par M<sup>me</sup> Rosaline Frith (Citoyenneté et Immigration Canada), ce cadre permettra un meilleur niveau de coordination et de partage des connaissances afin de répondre aux objectifs fixés en matière de bien-être économique des immigrants récemment admis ainsi qu'aux besoins de l'économie canadienne. Axées sur ces objectifs, la modélisation et les

consultations auprès d'autres ministères fédéraux, d'autres paliers du gouvernement et auprès du public en général, permettront de dresser la feuille de route des orientations encadrant la politique d'immigration pour la prochaine décennie. Dans un tel contexte, la collaboration de plusieurs juridictions n'est pas seulement une autre composante d'une stratégie plus large, mais bien un principe fondamental servant de guide pour la détermination des

changent d'un endroit à l'autre. La présentation de M. Russell Mawby sur le *Saskatoon Housing Initiatives Partnership* a également illustré les mérites de l'approche communautaire du bas vers le haut.

Les participants à la conférence ont exprimé des préférences marquées soit pour le modèle de gouvernance du haut vers le bas, soit pour celui du bas vers le haut. On en est toutefois généralement venu à un consen-

intergouvernementales continueront probablement d'orienter la conception et l'offre de programmes sociaux au Canada, nous pouvons nous attendre à ce que les citoyens s'engagent davantage. M. Thomas Courchene (Université Queen's) est allé plus loin en affirmant que le 21<sup>e</sup> siècle sera celui des citoyens. Selon lui, ce siècle sera défini selon un modèle où l'État cherchera à rejoindre les citoyens plutôt que l'inverse.

Les opinions sont partagées quant à la manière dont les gouvernements tenteront de s'adapter à cette nouvelle dynamique. Certains mettent l'accent sur la nécessité d'établir des cadres d'orientation de politique consacrés à la politique sociale et tenant compte du contexte de mondialisation et d'intégration de l'Amérique du Nord. M. Courchene a souligné que la disparité des défis et des intérêts économiques partagés par les régions au Canada dirigera les politiques sociales graduellement vers des modèles de structure asymétrique, similaires à ceux de l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS), et de l'Accord sur les soins de santé. M. Courchene a observé que grâce à l'accent qu'il met sur les résultats et sur l'obligation de rendre des comptes aux citoyens (et non pas sur les interventions gouvernementales), ce genre de modèle est suffisamment flexible pour permettre un grand nombre d'interactions entre l'État, les marchés, les communautés et les citoyens. Il a permis des progrès considérables au niveau national notamment en ce qui a trait à la santé et aux prestations fiscales pour enfant. Toutefois, les provinces, celle du Québec en particulier, ont simultanément parcouru des chemins différents dans la poursuite des objectifs fixés par leurs politiques et qui correspondaient aux attentes des populations locales.

Deux questions ne sont pas considérées dans le modèle ECUS. La

### *Le 21<sup>e</sup> siècle sera défini selon un modèle où l'État cherchera à rejoindre les citoyens plutôt que l'inverse.*

tâches ainsi que des modalités de la prise de décision et de l'action.

Bien que cette structure constitue un exemple de processus de politique horizontale intégrée de l'avenir, son approche du haut vers le bas en matière de coordination n'est pas idéale pour faire face aux enjeux entourant les politiques sociales, lesquels peuvent changer significativement d'un endroit à l'autre (par exemple, la pénurie de logements adéquats à prix abordables). La plupart du temps, ces défis nécessitent une approche plus communautaire, ou du bas vers le haut, et, tel que souligné par M<sup>me</sup> Judith Maxwell (Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques), dont la conception et la portée demeurent au niveau local. Plusieurs modèles de partenariat fondés sur cette approche ont été abordés lors de la conférence. Le modèle de l'Initiative de partenariats en action communautaire a généralement été perçu comme un moyen efficace permettant de soutenir des politiques sociales communautaires tenant compte du fait que les enjeux

sus quant au fait que chacune des approches présente des forces et des faiblesses. Lors de la détermination de la nature spécifique des défis, une approche à portée locale possède des avantages en termes de soutien à l'innovation et permet une meilleure mobilisation des ressources locales et des partenaires (par exemple, le secteur privé et l'économie sociale). Quant à une approche nationale, elle est plus propice à l'analyse de questions structurelles et à celle de défis plus étendus, nécessitant davantage de ressources significatives. La décision sur le modèle de gouvernance à privilégier constitue le défi principal auquel fait face la politique. Cette décision est fondée sur des travaux de recherche pertinents à l'élaboration de politiques, déterminant les relations causales et les niveaux (communautaire, régional ou national) des liens horizontaux reliant les enjeux en matière de politique.

À l'avenir, le rôle du citoyen sera d'ajouter une nouvelle dimension à ce débat. Alors que les décisions gouvernementales et les relations

première : il n'est pas certain qu'un tel modèle soit capable de maintenir l'attachement des individus à l'État canadien. On n'a pas encore répondu à cette question. La deuxième : cette discussion de haut niveau néglige l'importance des divers processus et éléments de soutien requis pour permettre aux citoyens de bien cerner les enjeux entourant les politiques sociales. M<sup>me</sup> Cynthia Williams (Université Simon Fraser et Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques) et l'ambassadrice Bourgon ont toutes deux fait remarquer que si nous voulons orienter efficacement nos politiques sociales, une approche plus centrée sur le citoyen doit nécessairement prendre en compte nos capacités. Étant donné que le Canada, contrairement à d'autres pays, compte peu d'organisations regroupant des analystes, un effort doit être fait pour soutenir la communauté de chercheurs et les organisations non gouvernementales oeuvrant dans le domaine des politiques sociales. M<sup>me</sup> Williams a remarqué qu'au Canada notre soutien et notre apprentissage en termes d'innovation demeurent insuffisants, surtout en ce qui a trait à l'appui et à l'utilisation d'innovations introduites au niveau provincial. Elle a également souligné qu'il faut renseigner les citoyens et tenir des forums afin qu'ils puissent inciter le gouvernement à s'engager par rapport aux enjeux entourant les politiques sociales. Elle s'est montrée plutôt optimiste par rapport à certaines initiatives récentes qui vont dans cette direction. C'est le cas de l'Institut canadien d'information sur la santé dont le travail est centré sur l'élaboration d'une infrastructure informationnelle pouvant habiliter les citoyens et leur fournir des outils qui leur permettent de jouer un rôle plus large dans la création et la supervision de politiques sociales.

À la conférence, les débats sur la gouvernance ont permis de soulever

une question fondamentale. Sommes-nous capables d'influencer de façon significative l'équilibre existant entre l'État, le marché, les citoyens et les communautés? Comparés aux Européens, nous avons traditionnellement peu d'espaces publics où les gens peuvent se rassembler et participer aux décisions sur les questions de gouvernance. Les systèmes de gouvernance canadiens ont de la difficulté à intégrer une participation élargie des citoyens. Toutefois, faisant face à plusieurs nouveaux défis sociaux et économiques et compte tenu des bénéfices potentiels résultant d'un niveau de participation plus élevé, nous n'avons d'autres choix que de nous engager dans cette voie.

En tout premier lieu, nous devons arriver à un consensus sur ce que nous voulons vraiment accomplir. Sans ce consensus, il nous sera difficile de répondre de façon cohérente aux défis auxquels fait face le développement de nos politiques. À ce propos, des expériences comme celles des Pays-Bas et de la Finlande peuvent s'avérer pertinentes. Bien que leurs expériences ne puissent nous fournir des solutions toutes faites, elles peuvent néanmoins nous diriger vers la voie que nous devons suivre. ●

– SS

## COLLABORATEURS

**Ali Béjaoui**

**Alain Denhez**

**Stephanie El-Batrik**

**Jeff Frank**

**Terrance Hunsley**

**Robert Judge**

**Jean Kunz**

**Alan Painter**

**Stuart Sykes**

**Jean-Pierre Voyer**

Vous trouverez l'information relative à la conférence, y compris les exposés et les discours disponibles, sur le site web du PRP à l'adresse suivante : [www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca).

# Publications de PRP sur les politiques sociales

Consultables à [www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)



**DÉCEMBRE 2004**

## Une approche fondée sur les parcours de vie pour l'analyse de la politique sociale : cadre proposé de politique et d'analyse

Cet article présente un cadre analytique décrivant les objectifs et les résultats des politiques sociales. Il donne à penser qu'une approche fondée sur le parcours de vie, axée sur les trajectoires des individus tout au long de leur vie, est la base nécessaire pour l'établissement du cadre en question. À tout le moins, le cadre proposé fournit une façon de conceptualiser la relation entre les individus et la société qui est cohérente avec les écoles de pensée sur la politique sociale. Il représenterait également un outil politique pratique menant à l'élaboration de politiques sociales vraiment fondées sur les preuves.



**AOÛT 2004**

## Capacité financière et pauvreté *Document de discussion*

Ce document, préparé par *Social and Enterprise Development Innovations* (SEDI), porte sur l'éducation en matière de finances et de consommation comme stratégie complémentaire pour la constitution d'actifs. Il comporte un examen de la recherche existante et des initiatives en cours au Canada et à l'étranger.



**JUILLET 2004**

## Vues sur la flexibilité des parcours de vie et le vieillissement de la population du Canada

*Document de discussion*

Ce document décrit les méthodologies adoptées ainsi que les résultats issus de groupes de discussion qui ont été organisés afin de mieux comprendre les préférences des Canadiens à l'égard de l'allocation du temps pour le travail, l'éducation, les soins et les loisirs tout au cours de la vie, ainsi que leurs préférences à l'égard du moment de leur retraite. On a aussi demandé aux participants à ces groupes de discussion d'exprimer leurs opinions à l'égard de politiques qui appuieraient une réallocation du temps au cours de la vie.



**NOVEMBRE 2004**

## Pauvreté et exclusion : Approches normatives de la recherche sur les politiques

La compréhension des enjeux liés à l'égalité qui sont à la base de l'infrastructure actuelle de nos politiques sociales est antérieure à la Charte canadienne des droits et libertés. La jurisprudence en matière de droits de la personne, de droits à l'égalité et de droits internationaux a beaucoup évolué depuis. De plus, l'adhésion du Canada à plusieurs ententes internationales relatives aux droits de la personne ne se reflète généralement pas dans la législation canadienne ni dans l'élaboration des politiques nationales. Ce rapport étudie ces revirements normatifs et défend l'idée d'une intégration systématique des normes juridiques au début du processus d'élaboration de politiques horizontales.



**MARS 2004**

## Vieillesse de la population et flexibilité des parcours de vie

*Document de travail*

Le Projet de recherche sur les politiques étudie l'hypothèse que des gains sociaux et économiques importants peuvent être réalisés à l'aide de politiques favorisant des modifications de l'allocation du temps tout au cours de la vie. Ce document de travail présente les questions clés de recherche qui guident ce projet interministériel. Le document présente les résultats obtenus jusqu'à maintenant et identifie le travail qui reste à faire.



**SEPTEMBRE 2004**

## Atelier d'experts sur la mesure du capital social pour des fins de politiques publiques *Rapport de synthèse*

Le rapport de synthèse de l'atelier d'experts sur la mesure du capital social à des fins de politiques publiques reprend les grandes lignes des présentations et des discussions d'experts, réunis à Ottawa le 8 juin 2004, afin d'examiner différentes stratégies de mesure utilisées dans la recherche sur le capital social. L'exercice visait à identifier les éléments essentiels d'une « boîte à outils » permettant de mesurer le capital social pour des fins d'élaboration et d'évaluation de politiques et de programmes gouvernementaux.

# Annexes

## Programme de la conférence

### Séance d'ouverture

#### Défis et possibilités pour la politique sociale au Canada

**Michael Wernick**, sous-secrétaire du Cabinet, Planification et consultations, Bureau du Conseil privé

#### Les projets de politique sociale du Projet de recherche sur les politiques

**Jean-Pierre Voyer**, directeur exécutif, Projet de recherche sur les politiques

### Séance plénière

#### Viellissement de la population et flexibilité des parcours de vie

**Président** **Marc Renaud**, président, Conseil de recherches en sciences humaines du Canada

**Conférenciers** *Les défis économiques et fiscaux liés au vieillissement de la population*  
**Paul-Henri Lapointe**, sous-ministre adjoint, Finances Canada

*Le temps, le travail, et les choix de vie*

**Terry Hunsley**, directeur principal de projet, Projet de recherche sur les politiques

**Alain Denhez**, directeur adjoint de projet, Projet de recherche sur les politiques

*Une plus grande flexibilité d'utilisation du temps en réponse au problème du vieillissement de la population*

**Anne-Marie Guillemard**, Centre d'Étude des Mouvements Sociaux, Université Paris V, Sorbonne

*Les nouveaux outils statistiques pour l'analyse du parcours de vie*

**Michael Wolfson**, statisticien en chef adjoint du Canada, Secteur de l'analyse et développement, Statistique Canada

**Commentateur** **Peter Hicks**, sous-ministre adjoint, Politiques et orientation stratégique, Développement social Canada

### Séance plénière

#### Pauvreté et exclusion sociale

**Présidente** **Peter Hicks**, sous-ministre adjoint, Politiques et orientation stratégique, Développement social Canada

**Conférenciers** *Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion*  
**Jeff Frank**, directeur de projet, Projet de recherche sur les politiques  
**Jean Kunz**, directrice adjointe de projet, Projet de recherche sur les politiques

*Élaboration d'indicateurs d'exclusion sociale*

**Tania Burchardt**, CASE, London School of Economics

*Recours aux tribunaux pour résoudre le problème de l'exclusion*

**Mary Eberts**, La Chaire Gordon F. Henserson des droits de la personne

*Application de la perspective du parcours de vie à l'exclusion*

**Graham Room**, Département des sciences sociales et politiques, Université de Bath

---

**Jour 1**  
**Le 13 décembre 2004**

---

---

## Jour 1 December 13, 2004

---

### Séance plénière

#### Le capital social pour la politique sociale : établissement des réseaux et renforcement des collectivités

**Présidente** **Margaret Biggs**, secrétaire adjointe du cabinet, Priorités et planification, Bureau du Conseil privé

**Conférenciers** *Évaluation du rôle du capital social pour les politiques publiques au Canada*

**Catherine Demers**, directrice de projet, Projet de recherche sur les politiques

**Sylvain Côté**, agent principal de recherche en politiques, Projet de recherche sur les politiques

*Leçons tirées de la recherche et des politiques internationales*

**Michael Woolcock**, spécialiste supérieur des sciences sociales, Banque mondiale

*Applications stratégiques, capital social et pauvreté*

**Perri 6**, chargé d'études principal, Université de Birmingham

**Commentatrice** **Penelope Rowe**, présidente et directrice générale, Community Services Council

---



---

## Jour 2 Le 14 décembre 2004

---

### Séance plénière

#### Nouvelles approches et orientations politiques dans les pays de l'OCDE

**Présidente** **Jocelyne Bourgon**, ambassadrice, représentante permanente du Canada à l'OCDE

**Conférenciers** **Mikko Kautto**, responsable de projet, Bureau du Premier ministre, Finlande

**Ruth Lister**, professeure en politique sociale, Université Loughborough

**Mark Pearson**, chef de la division de politique sociale, Organisation de coopération et de développement économiques

**Gavin Kelly**, directeur adjoint de la Prime Minister's Strategy Unit, Royaume-Uni

**Jeff Grogger**, Harris School, Université de Chicago

---

### Ateliers parallèles

#### Vieillesse de la population et flexibilité des parcours de vie 1

**Président** **Cliff Halliwell**, directeur général, Recherche en politiques et coordination, Ressources humaines et Développement des compétences Canada

**Conférenciers** *Que savons-nous de l'incidence du régime de pensions de l'État sur la décision de partir à la retraite?*

**Marie-France Paquet**, chef, Analyse structurelle, ministère des Finances Canada

*Quelles sont les préférences des Canadiens en matière de retraite?*

**Patrick Beauchamp**, vice-président, Recherche qualitative, EKOS

*Prolongement de la vie active*

**Ali Béjaoui**, agent principal de recherche en politiques, Projet de recherche sur les politiques

## Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion 1

**Président** **Christian Dea**, directeur général intérimaire, Direction des Politiques, des Connaissances et de la Recherche, Développement social Canada

**Conférenciers** *Profil des travailleurs à faible revenu*

**François Weldon**, directeur, Division de l'analyse quantitative et de l'information, Développement social Canada

*Emploi précaire : portée et conséquences*

**Louis Grignon**, directeur, Recherche en politiques du marché du travail, Ressources humaines et Développement des compétences Canada

*Besoin impérieux de logement des Canadiens*

**Leigh Howell**, directeur, Recherche socio-économique, Société canadienne d'hypothèques et de logement

*Progression des salaires parmi les nouveaux immigrants*

**Elizabeth Ruddick**, directrice, Recherche et statistiques stratégiques, Citoyenneté et immigration Canada

## Le capital social comme instrument de politique publique 1

### Illustrations thématiques I : le capital social, un outil complémentaire permettant d'améliorer la participation et le bien-être

**Présidente** **Rosaline Frith**, sous-ministre adjointe intérimaire, Intégration, Citoyenneté et immigration Canada

**Conférenciers** *Capital social et pauvreté*

**Maurice Lévesque**, Université d'Ottawa

*Rôle du capital social pour bien vieillir*

**Norah Keating**, Université d'Alberta

*Capital social et résultats scolaires dans les collectivités autochtones*

**Paul Maxim**, Université de Western Ontario

**Jerry White**, Université de Western Ontario

*Capital social et apprentissage continu*

**John Field**, Université Sterling

---

**Jour 2**  
**Le 14 décembre 2004**

---

## Jour 2 Le 14 décembre 2004

### Discours durant le déjeuner

L'honorable **Ken Dryden**, ministre, Développement social Canada

### Ateliers parallèles

#### Viellissement de la population et flexibilité des parcours de vie 2

**Président** **Mostafa Askari**, directeur général, Direction de la recherche appliquée et de l'analyse, Santé Canada

**Conférenciers** *L'Équilibre entre le travail et la famille : Le contexte*  
**Alain Denhez**, directeur adjoint de projet, Projet de recherche sur les politiques

**Geoff Rowe**, analyste principal de recherche, Statistique Canada

*Le temps, le stress et le bien-être*

**Christian Dea**, directeur général intérimaire, Direction des Politiques, des Connaissances et de la Recherche, Développement social Canada

*L'équilibre entre le travail et la famille constitue-t-il un véritable problème?*

**Linda Duxbury**, Université Carleton

*Équilibre entre le travail et la famille : approches stratégiques*

**Micheline Gamache**, sous-ministre adjointe aux politiques familiales, Ministère de l'emploi, de la solidarité sociale, et de la famille, Gouvernement du Québec

#### Nouvelles Approches pour lutter contre la pauvreté 2

##### Programmes et politiques fondés sur les actifs

**Président** **Jean-Pierre Voyer**, directeur exécutif, Projet de recherche sur les politiques

**Conférenciers** *Les impacts de l'accumulation des actifs sur le recours à l'aide sociale*

**Will Paxton**, Institut de recherche en politiques publiques, Royaume-Uni

*Capacité financière et pauvreté*

**Peter Nares**, directeur exécutif, Social and Enterprise Development Innovations

*Données initiales issues des projets Comptes individuels de développement (CID)*

**Carole Vincent**, associée principale de recherche, Société de recherche sociale appliquée

**Commentateur** **Derek Hum**, Université du Manitoba

## Le capital social comme instrument de politique publique 2

### Illustrations thématiques II : Contribution du capital social au renforcement des communautés et des capacités collectives

**Président** **Robert Cormier**, directeur général adjoint, Sécurité publique et Protection civile Canada

**Conférenciers** *Capital social et développement communautaire*  
**Johanne Charbonneau**, Institut national de la recherche scientifique, Université du Québec

*Capital social, engagements civiques des jeunes citoyens et renouveau démocratique*  
**Dietlind Stolle**, Université McGill

*Rôle du capital social dans la prévention des crimes dans les collectivités*  
**Ray Corrado**, Université Simon Fraser  
**Irwin Cohen**, Université Simon Fraser

*Application de la perspective du capital social aux Premières nations – Cas du service de police communautaire autochtone*  
**Ralph Matthews**, Université de la Colombie-Britannique  
**Rochelle Côté**, Université de Toronto

### Vieillesse de la population et flexibilité des parcours de vie 3 Accroissement des choix au niveau de l'apprentissage continu

**Président** **Andrew Treusch**, sous-ministre adjoint, Politique stratégique et planification, Ressources humaines et Développement des compétences Canada

**Conférenciers** *Besoins futurs du marché du travail*  
**Cliff Halliwell**, directeur général, Recherche en politiques et coordination, Ressources humaines et Développement des compétences Canada

*L'alphabétisation et la croissance économique*  
**Scott Murray**, directeur général, Direction de statistique sociale et des institutions, Statistique Canada

*Voies d'accès au travail et à l'éducation*  
**Satya Brink**, directrice, Direction générale de la politique sur l'apprentissage, Ressources humaines et Développement des compétences Canada

### Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion 3 Formation de partenariats horizontaux

**Présidente** **Cynthia Williams**, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques et Université Simon Fraser

**Conférenciers** *Partenariat dans l'élaboration d'une nouvelle architecture sociale*  
**Judith Maxwell**, présidente, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques

*Faire face au problème des sans-abri en mobilisant le potentiel des intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux*  
**Stephen Loyd**, directeur, Politiques, Partenariat et Relations gouvernementales, Secrétariat national pour les sans-abri, Ressources humaines et Développement des compétences Canada

*Intégration des immigrants par l'entremise des partenariats à niveaux multiples*  
**Rosaline Frith**, sous-ministre adjointe intérimaire, Citoyenneté et immigration Canada

*Logements abordables : Participation du secteur privé*  
**Russell Mawby**, directeur, Logement, ville d'Ottawa

**Jour 2**  
**Le 14 décembre 2004**

**Jour 2**  
**Le 14 décembre 2004**

**Le capital social comme instrument de politique publique 3**

**Expérience pratique : Réduction de la pauvreté et de l'exclusion grâce au capital social**

**Président** **Marcel Lauzière**, président, Conseil canadien de développement social

**Conférenciers** *Les collectivités dynamiques*

**Mark Cabaj**, Director of Community Engagement (directeur pour la participation des collectivités), Institut Tamarack

*Projet Chance*

**Suan Cross-Zambrowski**, directrice, Projet Chance

*Contribution du capital social à l'économie sociale, au développement de l'économie locale en Europe de l'Ouest (CONSCISE)*

**Mel Evans**, Université de Middlesex

**Jour 3**  
**Le 15 décembre 2004**

**Discours durant le petit déjeuner**

**L'honorable Eleni Bakopanos**, secrétaire parlementaire du ministre du développement social chargée de l'économie sociale

**Ateliers parallèles**

**Viellissement de la population et flexibilité des parcours de vie 4**

**Viellissement de la population et flexibilité des parcours de vie : expériences internationales**

**Président** **Benoît Robidoux**, directeur, Division des études économiques et de l'analyse de la politique, Finances Canada

**Conférenciers** *Viellissement de la population et réformes du marché du travail dans les pays de l'OCDE : enseignements importants pour le Canada*

**Sylvain Côté**, agent principal de recherche en politiques, Projet de recherche sur les politiques

*Expériences internationales des politiques permettant d'accroître la flexibilité grâce au parcours de vie*

**Anne-Marie Guillemard**, Centre d'Étude des Mouvements Sociaux, Université Paris V, Sorbonne

*Expériences internationales des politiques de soutien à la famille*

**Janice Keefe**, Université de Mont St. Vincent

**Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion 4**

**Exploration des possibilités offertes par l'économie sociale**

**Présidente** **Susan Scotti**, sous-ministre adjointe, Programmes de la sécurité du revenu, Développement social Canada

**Conférenciers** *L'expérience européenne en matière d'économie sociale*

**Mel Evans**, Université de Middlesex

*Modèles de l'économie sociale*

**Jean-Marc Fontan**, Université du Québec à Montréal

*Économie sociale et développement communautaire*

**Allen Zeesman**, directeur général, Développement social, Développement social Canada

*Économie sociale et recherche sur les politiques*

**Alan Painter**, agent principal de recherche en politiques, Projet de recherche sur les politiques

## Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion 5 Normes juridiques, éléments moteurs de la politique sociale

**Président** **Morris Rosenberg**, sous-ministre, Justice Canada

**Conférenciers** *Le droit, un élément faisant partie du contexte socio-économique global*  
**Nathalie Des Rosiers**, doyenne de faculté de droit civil, Université d'Ottawa

*Approches normatives appliquées à la pauvreté et à l'exclusion*

**Pearl Eliadis**, gestionnaire principale de savoir, The J.W. McConnell Family Foundation

*La société, le droit et le travail*

**Bernard Colas**, président intérimaire, Commission du droit du Canada

**Commentateur** **Donald Lemaire**, conseiller spécial au sous-ministre, Justice Canada

### Séance plénière

#### Comment courtiser un mille-pattes : la gouvernance de la politique sociale au Canada

**Animatrice** **Marie Fortier**, sous-ministre, Affaires intergouvernementales, Bureau du Conseil privé

**Conférenciers** **Cynthia Williams**, Réseau canadien de recherche en politiques publiques et Université Simon Fraser

**Jocelyne Bourgon**, ambassadrice, représentante permanente du Canada à l'OCDE

**André Pratte**, éditorialiste en chef, La Presse

**Thomas Courchene**, la School of Policy Studies de l'Université Queen's

### Discussion informelle durant le déjeuner

#### Limites du rôle de l'État et des citoyens en matière de politique sociale

**Animateurs** **Gilles Paquet**, Centre d'études en gouvernance, Université d'Ottawa

**Conférenciers** **Judith Maxwell**, présidente, Réseau canadien de recherche en politiques publiques

**Keith Banting**, École des études politiques, Université Queen's

**William Watson**, Université McGill

**Jack Jedwab**, directeur général, Association d'études canadiennes

**Jour 3**  
**Le 15 décembre 2004**

**Jour 3**  
**Le 15 décembre 2004**

### Ateliers post-conférence

Séance publique du Groupe de données de recherche sur les politiques :  
élaboration de nouvelles données destinées aux nouvelles politiques  
sociales

**Président** **Ivan P. Fellegi**, statisticien en chef, Statistique Canada

**Conférenciers** *Données pour la recherche sur la politique sociale*

**Richard Barnabé**, statisticien en chef adjoint, Statistique sociale des  
institutions et du travail, Statistique Canada

*Application des données administratives à la recherche en politique  
sociale*

**Peter Hicks**, sous-ministre adjoint, Politiques et orientation stratégique,  
Développement social Canada

*Regard sur la complexité des expériences humaines*

**Paul Bernard**, Université de Montréal

*Mesure du capital social pour des fins de politiques publiques*

**Catherine Demers**, directrice de projet, Projet de recherche sur  
les politiques