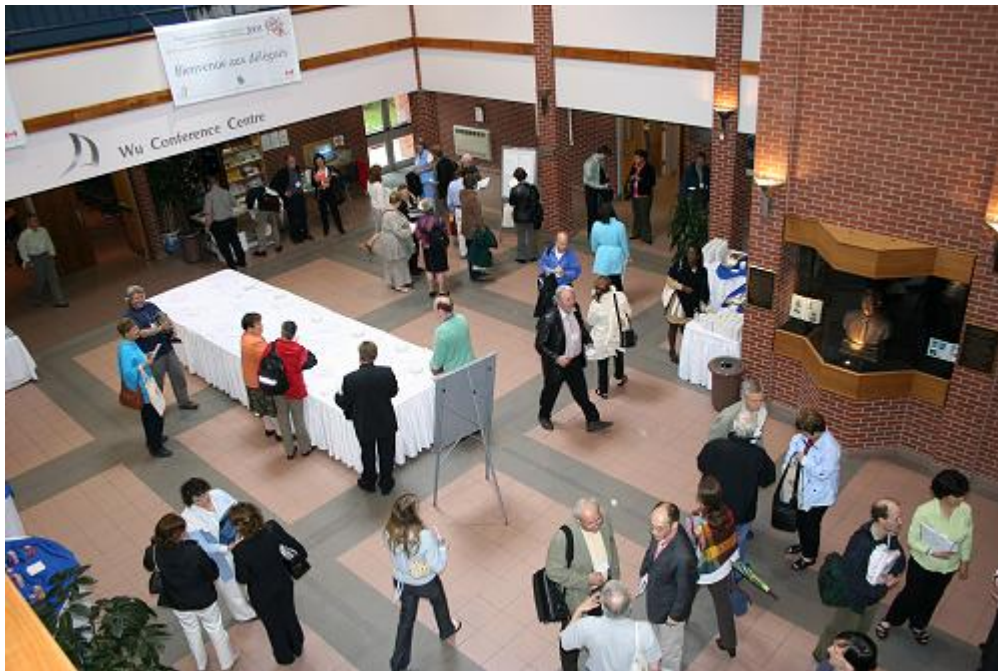


Comptes rendus des séances plénières

Congrès sur les politiques sociales canadiennes 2005 Bâtir un avenir équitable : Perspectives canadiennes et internationales

Fredericton, N-B.
du 16 juin au 18 juin, 2005



Bienvenue au Congrès

*Organisé par l'Université du Nouveau-Brunswick, avec le soutien de Développement social Canada.
Le Conseil canadien de développement social occupe la fonction de secrétariat du Congrès.*

Séance plénière 1: Construisons notre avenir

Jane Jenson, Chaire de la recherche canadienne en matière de citoyenneté et de gouvernance, Université de Montréal



La Dr. Jane Jenson a remarqué que la politique sociale canadienne s'efforce toujours d'atteindre le même objectif : la création de communautés équitables. Cependant, elle fait désormais face à de nouvelles réalités et de nouveaux risques sociaux. Est-il possible d'améliorer les retombées des options qui ont déjà été prises? Quelles options peut-on choisir à l'avenir pour s'orienter vers le but de communautés équitables au moyen d'une nouvelle architecture sociale?

Les communautés équitables possèdent trois condition clés : l'autonomie des individus, des familles et des collectivités; l'inclusion sociale, au sens le plus large; et enfin, une solidarité et des liens communautaires.

L'équité provient d'une architecture sociale qui encourage le bien-être. Mais quelles sont les sources du bien-être? Le «losange du bien-être» est un champ structurel qui présente la combinaison idéale de responsabilité en vue de la création de communautés équitables. Quatre secteurs (le marché, la famille, l'État et la collectivité) doivent y contribuer.

Pour la plupart des gens, la principale source de bien-être provient du revenu du marché, bien que les autres secteurs y contribuent également. La famille fournit des avantages et des services non liés au marché, comme s'occuper des enfants, le partage des travaux ménagers, et les soins et soutien aux membres âgés de la famille. L'État fournit les transferts directs du revenu du bien-être social, comme les pensions et les prestations fiscales pour enfants, mais aussi des services publics comme les services de garde d'enfants, les soins de santé ou autres pour lesquels nous ne payons pas le prix réel du marché. La collectivité fournit une variété de services par le biais d'échanges non liés au marché, comme les banques alimentaires, les services récréatifs, les loisirs et les garderies.

Une nouvelle architecture sociale doit fournir de façon optimale ces types de bien-être non liés au marché. Depuis quelques années, dit Jenson, le losange a perdu son équilibre à mesure de l'évolution de nouveaux risques sociaux, avec un décalage de plus en plus évident entre la politique sociale actuelle du gouvernement et les besoins des familles et des collectivités.

Les risques sociaux du passé avaient trait aux circonstances de la vie des gens, et les politiques sociales, comme les pensions et les soins de santé universels y répondaient. S'ont venus s'y greffer de nouveaux risques sociaux à la suite de changements sociologiques et sociaux occasionnés par des variations dans les pratiques familiales et de

l'emploi. Le changement le plus important dans la structure familiale a été la croissance du nombre de familles monoparentales lié à l'augmentation des taux de divorce.

Les changements dans les structures de l'emploi et occupationnelles sont centrés sur la désindustrialisation et la croissance des industries de services. La structure des salaires s'est polarisée, avec plus de gens en haut et en bas de l'échelle des salaires plutôt qu'une répartition plus égale. Les emplois sont de plus courte durée et les travailleurs manquent de stabilité d'emploi. Les avantages sociaux font défaut et ne sont pas abordables en bas de l'échelle des salaires.

En outre, le cours de la vie des gens est moins linéaire, et des changements cruciaux qui auparavant étaient prévisibles s'étalent désormais sur une plus grande période. Cumulativement, tous ces changements créent de nouvelles catégories de répercussions et de bénéfices. Également, les politiques et les programmes conçus des années 1940 aux années 1970 pour répondre aux besoins de l'individu, ou de familles dirigées par un homme chef de famille qui gagne le pain, sont de plus en plus dépassées.

La chute des taux de fertilité est devenue pertinente dans l'élaboration de moyens de financer les politiques sociales. Le Canada est de plus en plus caractérisé par des familles rétrécies, dit Jenson, avec moins de gens pour s'occuper de soins informels (particulièrement aux personnes âgées) et pour offrir du soutien communautaire. Les conséquences de la baisse de la fertilité et du vieillissement d'ensemble de la population ont des implications majeures pour les soins de santé, le logement et la responsabilité des soins.

La proportion des familles monoparentales, pour la plupart dirigées par une femme, a augmenté de 9,8% en 1941 à 24,7% en 2001, multipliant les préoccupations au sujet de la garde des enfants et de la pauvreté. La participation des femmes au marché du travail a doublé, mais elles ne gagnent encore que de 60 à 70% du salaire des hommes. Il faut en général deux salaires pour réussir à avoir un revenu familial adéquat, a fait remarquer Jenson, donc par définition une famille avec un seul salaire est déjà problématique. Le pourcentage de la population de plus de 65 ans augmente et celle des gens vivant seuls a augmenté considérablement. Cela pourrait être une bonne chose, dans l'ensemble, mais cela soulève quand même des questions de politique sociale.

La garde des enfants a historiquement été considérée comme une décision et une responsabilité familiale. Ce monde-là n'existe plus. Lorsque les provisions de services de garde et de congés de maternité ont été greffées sur des programmes comme l'assurance-chômage, c'était pour donner aux femmes la possibilité de choisir soit de rester au foyer soit d'avoir un emploi. À présent, avec le nombre croissant de familles monoparentales, cette idée de choix est erronée. Le résultat dans l'ensemble, dit Jenson, c'est que les nouveaux risques sociaux ont été laissés sans protection par la politique publique et par les options qui ont été prises et celles qui n'ont pas été prises.

Un nouveau consensus de politique publique est en train d'émerger en Europe cependant, mettant l'accent sur «l'investissement social».

- Le développement économique dépend du développement social.
- Il faut remplir les besoins de s'occuper des enfants et des dépendants âgés, et il faut donner des soutiens aux personnes dispensant ces soins.
- Il est essentiel de mobiliser la population active, c'est-à-dire que la portion de la population qui est apte au travail doit faire partie de la main d'oeuvre, avec une hausse simultanée du taux d'emploi.

L'un des principaux points de mire de la politique européenne est d'arriver à des taux d'emploi plus élevés. Cependant, il n'est souvent pas suffisant d'avoir un emploi pour garantir la sécurité du revenu, a souligné Jenson. Il ne suffit pas d'avoir n'importe quel emploi – des emplois de bonne qualité sont essentiels. Les décisionnaires de politiques se confrontent de plus en plus au problème des travailleurs pauvres – un signe des nouveaux risques sociaux. Peu de progrès ont été accomplis en Europe ou au Canada pour répondre à ce phénomène.

Le problème au Canada est davantage lié aux taux de faibles revenus et aux revenus d'emploi instable; les familles ont besoin de deux salaires pour rester au-dessus du seuil de faible revenu (SFR). Plus de quatre femmes sur cinq dirigeant une famille monoparentale gagnait un salaire en 2002, mais plus d'un quart d'entre elles vivaient au-dessous du SFR. Le revenu d'emploi est instable; les gens transitent au-dessus et au-dessous du SFR. Jenson a fait remarquer qu'un Canadien sur quatre sera probablement dans la catégorie du faible revenu à un moment donné dans une période de cinq ans. Le fait est que les gens travaillent mais restent avec un faible revenu, ils sont payés pour être pauvres.

Le losange du bien-être social a besoin d'être remodelé : le secteur de la famille demeure «trop responsable». Il y a trop de poids sur les épaules des familles et pas assez de soutien. Une nouvelle architecture sociale doit faire en sorte qu'il y ait des soutiens pour les personnes dispensant des soins ainsi que des soutiens du revenu; les familles doivent être suffisamment en mesure de dispenser des soins autant que de gagner suffisamment.

Un assortiment restructuré de politiques permettrait d'avoir une bonne combinaison de soins et de revenus, et un partage des responsabilités mettant l'accent sur les nouveaux risques sociaux assurerait une sécurité du revenu dans le nouveau marché du travail en :

- De façon plus importante, garantissant des salaires suffisants grâce à une combinaison de salaires minimums, d'heures de travail et de transferts de revenus – il est crucial qu'ils soient suffisants;
- Protégeant les travailleurs vulnérables;
- Fournissant des perspectives de carrière intéressantes et des emplois de qualité.

Jenson a indiqué que depuis la moitié des années 1990, une réponse de politique significative au problème des travailleurs pauvres a été d'instituer des suppléments du revenu. Une question importante de politique est de savoir si cela a en fait été une aide ou bien un obstacle.

La principale question de politique publique est de savoir comment répartir les responsabilités, y compris les coûts, parmi les secteurs. Il est nécessaire de définir un rôle pour les quatre secteurs et de trouver quelle est la bonne combinaison.

Discussion

Un participant a demandé si, en réexaminant le partage des responsabilités, il se pourrait qu'on institutionnalise à nouveau les personnes handicapées au sein de leur famille. Jenson a répondu que lorsqu'on porte plus d'attention à la façon de cerner les enjeux de carrière plutôt qu'aux individus qui reçoivent des soins, ceux-ci risquent de passer inaperçus. Jenson a dit que c'est une méthode rectificatrice légitime.

«Dans quelle mesure devrait-on avoir recours à l'assistance sociale ou l'assurance-emploi dans le cadre de l'architecture de l'État-providence?» a demandé une autre personne. Également, la littérature féministe parle de recours à l'assurance-emploi comme moyen de répondre aux écarts entre les sexes; est-il nécessaire de ramener explicitement la question de l'inégalité des sexes dans la discussion pour traiter de l'égalité des femmes. La participante se demandait si c'était stratégique ou non de la part de Jenson quand elle a de façon inhabituelle passé sous silence la question de l'inégalité des sexes dans sa présentation sur le losange. Jenson a reconnu qu'elle n'avait pas abordé l'égalité des sexes dans sa présentation et a dit que les décisionnaires de politiques publiques au Canada avaient reformulé le débat pour éviter les préoccupations sur l'égalité des sexes qui étaient importantes dans les années 1970 et 1980.

Les problèmes auxquels ont fait face les Européens en essayant faire de l'assurance sociale la principale politique sociale sont très réels, a dit Jenson. L'essence de l'assurance sociale est qu'un individu en tire en proportion de ce qu'il y donne, et tout ce qui restreint ce qu'un individu peut contribuer est un obstacle important pour recevoir des bénéfices plus tard.

La pauvreté se racialise, particulièrement dans les grands centres urbains, a fait remarquer quelqu'un d'autre. Les minorités visibles et les Autochtones forment 17% de la population totale canadienne mais représentent 30% de ceux qui vivent dans la pauvreté. Jenson était d'accord que cela est un nouveau risque social. Un participant a dit qu'à son avis, il n'est pas possible d'élargir les contributions des secteurs du marché et de la famille, alors la question essentielle est de savoir comment équilibrer le partenariat entre les contributions de l'État et du secteur bénévole et communautaire, ou tiers secteur. La responsabilité de l'État doit être réaffirmée, a-t-il insisté, puisqu'il contribue et sous-tend les autres secteurs. Jenson était d'accord, et a dit que le défi était de développer une relation autre que de simplement se délester de la part du gouvernement et cela se distance de la stratégie des années néolibérales. Il est crucial de centrer l'attention sur la qualité de la relation.

Une autre personne a demandé dans quelle mesure les coupures du gouvernement et le néolibéralisme ont aggravé les risques sociaux et reformulé le débat social. Elle a

suggéré que la politique sociale doit retourner à ses principes initiaux. Le néolibéralisme n'a pas en soi aggravé les risques sociaux. Il a produit un ensemble de réponses dans les années 1980 et au début des années 1990 qui ont exacerbé les risques et les conséquences de ces changements sociaux.

«Nos objectifs traditionnels sont-ils encore ceux des Canadiens?» a demandé un participant. Jenson a répondu qu'elle ne savait pas mais qu'elle est une adepte de la vieille école et que les Canadiens devraient adhérer à ces objectifs.

Le dernier intervenant a demandé si la libéralisation commerciale agressive du Canada a suscité des problèmes sociaux. Jenson a dit qu'à son avis le commerce aurait plutôt tendance à causer des risques sociaux, si ce n'est que les autres juridictions font face aux mêmes problèmes, tout en ayant à s'occuper du commerce de façon très différente. Les questions de commerce pourraient avoir quelque chose à voir avec le passage d'une économie industrielle à hauts salaires, influencée par les syndicats, aux répartitions actuelles polarisées aux extrêmes de l'échelle des revenus.

Séance plénière 2 : Perspectives internationales

Don Gray : centrer l'attention sur les résultats et en faire le suivi - le développement social en Nouvelle-Zélande



Don Gray, chef exécutif adjoint, division du développement social, politiques sociales et savoir, au ministère du Développement social de Nouvelle-Zélande, a indiqué qu'au cours des deux dernières décennies, sa carrière avait couvert des périodes intéressantes en Nouvelle-Zélande. Le gouvernement s'était métamorphosé d'une bureaucratie hypertrophiée sans orientation claire en une machine allégée et efficiente, bien que d'autres pays aient vu avec alarme les profondes coupures dans les services du gouvernement en Nouvelle-Zélande. Le ministère du Développement social, cependant, s'est vu allouer un rôle clé en 1999, après qu'un système de représentation proportionnelle ait amené au pouvoir un gouvernement social démocrate. Depuis lors, Gray a aidé à mettre en place une plus grande capacité de politique sociale

intersectorielle pour la Nouvelle-Zélande.

Petit pays de 4 millions d'habitants, la Nouvelle-Zélande est en avance de 24 heures à l'horloge mais de bien des façons plusieurs années lumière en arrière par rapport au reste du monde, a dit Gray. Sur plusieurs des questions abordées par Jensen le jour précédent, on pourrait intervertir le Canada et la Nouvelle-Zélande et en arriver aux mêmes conclusions. Mais la Nouvelle-Zélande a une différence majeure : elle n'a pas de provinces. Elles ont été abolies dans les années 1970.

Dans les années 1980, La Nouvelle-Zélande était dans une situation économique protégée. Cependant, la bulle a éclaté en 1984, avec l'entrée de la Grande-Bretagne dans la communauté économique européenne (CÉE). Ce qui a été rapidement suivi par la coupure des relations de commerce préférentielles avec les Britanniques, les secousses pétrolières, la déréglementation, les demandes des Maoris pour une plus grande équité et égalité, des changements importants à la structure et la taille des familles, ainsi que d'autres facteurs de stress semblables à ceux cités par Jensen. Il était évident qu'il allait falloir réduire la taille et le coût du gouvernement.

En 1984, le gouvernement a tenté de cerner quelles étaient ses activités fondamentales et comment les dispenser de manière plus efficiente. L'État a pris des mesures de privatisation massive de certains programmes gouvernementaux, y compris les routes, les chemins de fer, les banques etc. En 1988, le gouvernement s'est concentré sur la façon d'administrer ce qui restait du secteur public, en mettant l'accent sur l'efficacité. Les réformes allant de 1988 jusqu'à la moitié des années 1990 ont entraîné une efficacité

considérable — et l'efficacité a du bon, a noté Gray, si vous savez ce que vous désirez accomplir.

La question logique suivante consistait à savoir si cette stratégie était efficace. On a établi le volet "Management for Outcomes (MFO)", selon lequel les départements du gouvernement étaient tenus d'adopter une approche stratégique axée sur des résultats qui identifiait explicitement ce qu'ils tentaient d'achever. La formulation de politiques prend une allure très différente lorsqu'on demande «Pourquoi faisons-nous cela?» a dit Gray.

Chaque agence centrale doit publier une déclaration d'intention, accompagnée d'un budget, chaque année. Elle doit préciser l'intention de chaque activité gouvernementale, comment les résultats seront mesurés et comment le gouvernement pourra savoir si l'activité est une réussite ou non. Les déclarations d'intention sont déposées au Parlement, ce qui en plus les assujettit à une surveillance politique.

Le premier ministre du Développement social, créé en 2002–2003, a centré son attention sur le concept du changement social coordonné, une activité de bien plus d'envergure que l'administration des programmes sociaux. L'objectif direct du ministre est d'aider les gens à avoir plus de contrôle sur leur vie. Pour y réussir, on a développé un cadre de travail axé sur des objectifs de résultats, avec des liens clairs entre ce que le ministre désirait accomplir et de quelle façon il se proposait de le faire.

La course à l'efficacité de la fin des années 1980 et du début des années 1990 a fait que de nombreux programmes ou préoccupations sociales ont été éliminés ou sont simplement tombés dans l'oubli. L'approche axée sur les résultats pourrait aider à réparer certains des dommages. Les décideurs au gouvernement doivent considérer tous les programmes qu'ils dispensent non pas comme des vaches sacrées, mais examiner s'ils fonctionnent pour achever les objectifs désirés par la population.

Cette année le gouvernement alloue davantage d'argent au soutien familial. Les enfants ont besoin d'investissement social, et le système de services de garde actuel n'est qu'une ossature au mieux. Gray a dit que le gouvernement a demandé un gros effort au secteur bénévole et communautaire qu'il n'a pas entièrement défrayé.

Le *New Zealand Social Report* a été conçu pour rassembler les principaux indicateurs et servir de fiche-rapport sur la situation de la Nouvelle-Zélande en tant que société. Il apporte :

- de l'information d'ensemble sur la santé sociale et le bien-être sociétal;
- transparence;
- responsabilisation, y compris un suivi comparatif international; et
- l'intégration d'éléments provenant de tous les secteurs intéressés en politique sociale et des divers départements.

On a fait un effort considérable pour développer une série d'indicateurs; les indicateurs du *Social Report* se rattachent au cadre de travail axé sur des objectifs de résultats. Chaque volet du cadre de travail a des résultats précis et chaque résultat a une série

d'indicateurs. Le ministère a collaboré étroitement avec Statistics New Zealand pour déterminer ce que ce département savait et a développé de nouvelles enquêtes et outils pour se renseigner sur ce qu'il ne savait pas.

Dans l'ensemble, dit Gray, après le déclin des années 1980, les niveaux de vie, les compétences, les taux de chômage, les performances scolaires, la sécurité routière et le nombre d'accidents mortels ont vu une amélioration. Cependant, certains domaines ont continué de se détériorer. Depuis 2000, le ratio d'inégalité du revenu a augmenté, il y a davantage de familles avec un faible revenu, et la situation des Maoris et des jeunes a l'air d'empirer systématiquement. Le ministère n'a pas encore élaboré d'indicateurs utiles sur les relations sociales et se débat encore pour arriver à définir et à mesurer l'identité culturelle. À mesure que la Nouvelle-Zélande devient de plus en plus multiculturelle, ce sujet se fait plus urgent.

Avec le *Social Report* et le cadre de travail axé sur les résultats, le gouvernement a fait une déclaration politique délibérée visant à définir et à articuler pour la première fois sa vision sociale. Au bout du compte, a reconnu Gray, cette transparence politique ne rend pas plus facile la politique sociale, et c'est parfois même plus difficile. Mais il n'y a aucun doute que cela aide à s'occuper plus vite des questions importantes, et comme disent les Maoris «C'est les gens, les gens, les gens».

Mark Pearson : une perspective optimiste de l'état de la politique sociale dans les pays développés



Mark Pearson, chef de la division de politique sociale à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), a dit qu'il parle «dans un tas de conférences et que les gens sont très déprimés. Ils pensent que la mondialisation ravage les politiques sociales des pays individuels et que l'agenda néolibéral a gagné la partie».

Malgré cette attitude, l'agenda de politique sociale est clair pour les quelques prochaines années, tout au moins au niveau ministériel et parmi les stratèges de politiques senior dans les pays de l'OCDE. Cependant, cette vision claire parmi les élites politiques est entièrement inconnue de la population. De plus, il y a un consensus sur ce qu'il faut faire mais pas beaucoup d'idées sur la façon de le faire. Les domaines sur lesquels tout le monde s'accorde sont la pauvreté et le développement des enfants, la transition de l'assistance sociale au travail, les pensions et l'utilisation du secteur privé pour dispenser des services publics.

On a centré l'attention sur l'importance du stade de la petite enfance et sur ses conséquences majeures plus tard dans la vie. Dans l'ensemble, les coûts pour la société

peuvent être considérablement réduits si on détecte et on résout les problèmes assez tôt. Il faut réduire les taux de pauvreté. Le Canada tourne autour de la moyenne de l'OCDE, mais la moyenne ce n'est pas suffisant, affirme Pearson – nous pouvons faire mieux. Le Royaume-Uni s'est engagé à réduire de moitié la pauvreté chez les enfants pour 2009 et éventuellement de l'éliminer complètement, et ils sont en train de le faire. Le Canada ne devrait pas se satisfaire de sa performance dans ce domaine. Il a un record déplorable spectaculaire dans les taux de pauvreté des familles monoparentales, a dit Pearson.

Il a décrit les composantes essentielles pour que réussissent les initiatives de transition de l'assistance sociale au travail : dépenses bien ciblées, obligations mutuelles, des emplois avec des salaires décents et déterminer les incitatifs et les rôles du secteur public.

Les trois premiers points sont désormais en place en Europe, et le travail est rémunéré adéquatement dans certains pays comme la France. Toutefois, les secteurs publics ne travaillent pas encore ensemble de façon cohérente. Les pays avec de très bas niveaux de pensions les augmentent progressivement et ceux en haut de l'échelle les réduisent. Les régimes publics convergeront vers un taux de 50% à 70% des salaires antérieurs.

Le débat sur le bien-fondé des services sociaux publics dispensés par le secteur privé s'est évaporé. Le financement privé et la prestation privée des programmes sociaux se multiplient. Le taux de fertilité dans les pays de l'OCDE s'est effondré et est bien inférieur aux taux de remplacement dans chaque pays. Si cette tendance continue, certaines populations vont presque diminuer de moitié. Cela pose des problèmes relativement à l'intégration de la carrière et de la vie familiale (du côté microéconomique) et au financement des pensions (du côté macroéconomique). La direction des initiatives de politiques ou leur efficacité ne sont pas très claires.

La politique publique devrait-elle encourager les mères à rester au foyer ou devrait-on collectiviser les services de garde d'enfants pour permettre aux mères de retourner rapidement en emploi? Les taux de l'assurance-emploi varient énormément pour les congés de maternité. Le Canada est environ dans la médiane. Pearson dit que peu de pays seraient en mesure de donner une réponse cohérente expliquant pourquoi ils font ce qu'ils font.

Les programmes de transition de l'assistance sociale au travail et de bien-être social au travail réussissent à faire les gens prendre des emplois. Cependant, la rétention d'emploi est faible et les promotions d'emploi encore plus rares. Pearson dit qu'il a très peu d'idées sur la façon d'aider les gens à garder un emploi ou avoir des promotions. La transition de l'assistance sociale au travail n'est pas possible pour tout le monde, mais si quelqu'un n'est pas employable, que faut-il faire? «Leur envoyer un chèque tous les mois et attendre qu'ils meurent?» a demandé Pearson. Il faut prêter davantage attention à exploiter les tournants cruciaux prévisibles de la vie et à aider les gens à obtenir les ressources nécessaires quand ils en ont besoin.

Le Canada a eu des réussites en politiques publiques au cours de la dernière décennie, et nous devrions être plus positifs, a souligné Pearson. Les dépenses pour l'assistance

sociale ont baissé et le nombre de personnes touchant des prestations a diminué. L'inégalité du revenu du marché s'est immobilisée ou a légèrement diminué dans la dernière décennie et la capacité de gains s'est stabilisée. La pauvreté chez les retraités a diminué massivement, passant de plus de 60% à 10% au Canada. L'âge de retraite effectif s'est stabilisé dans les pays qui développent des réformes de politiques rendant plus attrayant de travailler plus longtemps.

Il y a plus d'accord que de désaccord au sujet des priorités de politiques, dit Pearson. Néanmoins, nous sommes encore incroyablement ignorants sur la manière de traiter certaines questions. Nous devons toutefois faire davantage entendre les formidables histoires de réussites.

Discussion

Le Canada a rendu le travail rentable en coupant les prestations de l'aide sociale à la limite de la destitution. «Est-ce un phénomène propre au Canada, ou est-ce une stratégie commune?» a demandé un participant. Pearson a répondu que d'autres pays avaient fait également des coupures drastiques aux prestations, ou bien ne les avaient pas augmenté pendant plusieurs années, ce qui revient en fait à faire des coupures.

Un autre a remis en question le commentaire de Pearson sur les taux de fertilité, en se prononçant en faveur d'une augmentation de l'immigration et de l'intégration des réfugiés et en disant que la fertilité est une question de race – personne ne célèbre la fertilité accrue des Premières Nations au Canada. Pearson a répondu qu'il ne suggérerait absolument pas des politiques encourageant la fertilité. Cependant, a-t-il fait remarquer, l'écart entre le nombre d'enfants que les gens voudraient avoir et le nombre qu'ils ont en fait est en train d'augmenter. Les gens ne réalisent pas leurs aspirations, et ça c'est un signe d'échec des politiques. Le Canada est un cas inhabituel relativement au nombre de personnes qu'il peut accueillir, a-t-il remarqué. En Europe c'est très différent : on ne peut accepter des niveaux semblables d'immigration.

D'autres ont dit qu'il avait été par trop optimiste. Un participant a dit que «la situation était assez mauvaise au Canada, sur le terrain». En ce qui a trait aux taux de pauvreté, Pearson a dit qu'il ne pensait pas du tout que le record du Canada dans ce domaine était bon. Ce n'est pas suffisant de faire travailler les gens. Les gens ont besoin d'emplois décentes avec des soutiens continus.

En répondant à une question demandant si les statistiques raciales se perdaient dans l'analyse cumulative, il a dit qu'à l'OCDE, il était incroyablement difficile de parler de questions et de groupes raciaux. Par exemple, en France la constitution interdit ce type de discussion. Gray a remarqué que le document de fondation de la Nouvelle-Zélande est un traité de 1840 entre la Grande-Bretagne et les Maoris. La Nouvelle-Zélande est une nation biculturelle de Maoris et de non-Maoris (Pakeha). Les questions concernant les Maoris sont très controversées. Le gouvernement actuel semble vouloir arriver à de meilleurs résultats chez les Maoris mais sans programmes spécifiquement pour les Maoris. La

question multiculturelle affecte aussi d'autres peuples du Pacifique avec des résultats tout aussi mauvais.

Gray a reconnu que la Nouvelle-Zélande partage certaines des frustrations canadiennes au sujet des gouvernements qui ne travaillent pas ensemble. D'un autre côté, la Nouvelle-Zélande est un petit pays et les gens dans les régions collaborent au-delà des limites gouvernementales. Il a reconnu que cela est plus facile sans le palier provincial.

Séance plénière 3 : Approches novatrices à l'évaluation locale et à grande échelle – Conclusions de "Early Years Evaluation" et de "Tell Them From Me"

J. Douglas Willms, directeur de l'Institut canadien de recherche en politiques sociales, Université du Nouveau-Brunswick



J. Douglas Willms, PhD, a expliqué que son approche à l'évaluation scolaire locale et à grande échelle tournait autour de la question de mettre en place des systèmes de contrôle qui accomplissaient vraiment quelque chose. Il a souligné la nécessité d'établir des normes pédagogiques puis de faire le suivi des progrès des élèves sur les résultats clés pour identifier l'éloignement des tendances et des disparités des normes largement établies.

Sans normes, on ne peut développer une politique pédagogique de manière informée. Le contrôle par rapport aux normes doit dévoiler des problèmes spécifiques, aider à développer des interventions plausibles, déterminer des priorités d'action et informer des décisions difficiles comme la fermeture d'écoles. Cependant, la plupart des systèmes de contrôle n'arrivent pas à accomplir ces objectifs. Il est nécessaire de faire une recherche systématique pour répondre aux importantes questions théoriques sur la façon d'apprendre des enfants.

Les chercheurs examinent les résultats, et les variations dans les résultats, au sein des collectivités et des systèmes scolaires, et tentent d'identifier ce qui réussit le mieux et quand il faut intervenir. L'un des outils de Willms analyse les gradients socio-économiques et les profils des écoles, qui décrivent les corrélations entre les résultats scolaires et le statut socio-économique des élèves.

En 2000, le test du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) a été donné à 30 000 élèves canadiens de 15 ans. Les résultats fournissaient une bonne mesure du statut socio-économique, y compris des données sur l'éducation de la mère et du père de l'élève, leur profession, leur situation financière et les possessions culturelles à la maison. Les importants niveaux du seuil de littératie étaient situés à deux et en dessous; les enfants à ce niveau avaient une chance significativement réduite de poursuivre des études postsecondaires.

L'analyse des niveaux de compréhension de l'écrit par rapport au statut socio-économique montrait que, de manière peu surprenante, dans l'ensemble les résultats de littératie augmentaient avec le statut, même s'il y avait plusieurs enfants pauvres résistants qui s'en sortaient assez bien. Toutefois, il y avait des enfants de tous les statuts dans les pires niveaux de littératie, avec un nombre disproportionné de ceux provenant de milieux pauvres. Le Canada avaient des bons résultats aux tests dans l'ensemble, mais beaucoup trop d'élèves étaient à un niveau de littératie de deux ou moins.

Le Canada a amélioré ses résultats aux tests dans la dernière décennie, en passant du groupe du milieu dans les pays développés au niveau des sept ou huit meilleurs au monde. Willms a souligné que cette amélioration a eu lieu dans le système scolaire public et non le privé, et le résultat moyen des Canadiens dans les écoles publiques est le même que le résultat moyen des Américains dans les écoles privées.

Cependant, il y a une grande variation dans les résultats sur la compréhension de l'écrit entre les provinces. L'Alberta et le Québec se placent en haut, et l'Ontario et quelques provinces de l'Atlantique au milieu. Les enfants au Québec ont un grade scolaire d'avance par rapport à l'Ontario à partir du secondaire 2. Le Nouveau-Brunswick est la province avec les moins bons résultats au pays – et la seule plus basse que les États-Unis. Lorsque les résultats en littérature par rapport au statut socio-économique sont représentés pour les écoles, en moyenne la compréhension de l'écrit augmente avec le statut, mais on trouve un vaste éventail de résultats. En Colombie-Britannique par exemple, les écoles ont en général un plus haut statut que dans les autres, mais les résultats en compréhension de l'écrit sont pires que dans certaines autres provinces. Le Québec, malgré sa meilleure performance en compréhension de l'écrit que l'Ontario, a des écoles avec un statut socio-économique nettement plus bas dans l'ensemble.

Les trajectoires de développement sont un autre domaine étudié quand on examine le cheminement dans la vie de l'acquisition du savoir. Par exemple, la transition cruciale «d'apprendre à lire» à «lire pour apprendre» se déroule au grade 3 du primaire.

On sait qu'à partir de 12 mois environ, lorsque les premiers mots sont prononcés, la trajectoire moyenne d'acquisition du langage peut être représentée par la formule suivante :

$$2 \times (\text{âge en mois} - 12)^2 = \text{le nombre moyen de mots de vocabulaire}$$

par ex., 288 mots à 24 mois

La quantité de langage à la maison prédit très justement l'acquisition du vocabulaire; les enfants avec une mère qui parle beaucoup ont de 400 à 500 mots à 24 mois, mais ceux qui ont une mère qui parle moins n'ont que 200 mots. Le taux d'acquisition du vocabulaire est aussi fortement relié à la qualité et la quantité du langage. Lorsque les enfants arrivent à l'école, ces compétences de langage sont extrêmement importantes pour apprendre à lire et faire la transition à lire pour apprendre.

Les enfants d'un milieu très pauvre se maintiennent en moyenne à un taux plus bas. Leur vocabulaire et trajectoires de compréhension de l'écrit stagnent, ils ne font jamais la transition à lire pour apprendre et ils restent coincés aux niveaux 1 et 2 du PISA pendant toute leur scolarité. Si les éducateurs peuvent identifier la trajectoire probable et mettre en place des interventions précoces quand les écarts sont plus minces, il y a une bien plus grande chance de réussite. Plus l'enfant est jeune, plus il est facile de lui faire augmenter son niveau de vocabulaire et de compréhension de l'écrit.

La recherche nationale en cours financée par le CRSH, à l'Université du Nouveau-Brunswick, se dédie à élever et équilibrer le niveau d'apprentissage. Grâce à des interventions, des élèves de tous les milieux améliorent leur performance, et ceux des milieux plus défavorisés montrent le plus d'amélioration.

On peut faire des réformes pédagogiques de plusieurs façons, qu'elles soient ciblées à des sous-groupes de populations, dispensées à tout le monde ou ciblées vers des résultats spécifiques de performance. Une revue de la recherche montre que les interventions en littératie et en développement des compétences qui sont ciblées vers tous les enfants de statut socio-économique inférieur, pas seulement ceux qui ont de mauvais résultats, sont le moyen le plus efficace d'améliorer les résultats. Willms a souligné l'importance d'activités enrichies pendant l'été, quand les enfants mieux nantis restent sur le même gradient d'apprentissage, mais que les enfants plus pauvres ont tendance à perdre du terrain.

Cela ne résoudra pas les problèmes de compréhension de l'écrit et de littératie que de simplement donner plus d'argent aux pauvres et de réduire la pauvreté. Il faut aussi prêter attention à ces résultats spécifiques. Willms a reconnu que c'est un message controversé auquel résistent les organisations anti-pauvreté, mais a bien dit qu'aucun enfant ne devrait vivre dans la pauvreté.

Le programme Early Years Evaluation (EYE) est un projet pilote en Ontario qui mesure les compétences réelles des enfants de 4 à 6 ans. Les enseignants travaillent avec ce programme en ligne, qui leur montre immédiatement comment s'en sortent leurs élèves par le biais d'un système d'éclairage codé en rouge-vert-jaune.

Les systèmes de contrôle traditionnels pour les cours élémentaire et secondaire ont des temps de réponse bien trop longs; il est crucial d'avoir une réponse immédiate. Le projet de l'Université du Nouveau-Brunswick est en voie de développer un système d'évaluation pour le cours secondaire, qui comprend des sondages auprès d'étudiants. Après environ 20 jours d'utilisation, on peut faire le suivi des données, qui sont analysées en temps réel, en comparaison des moyennes nationales et de district. En plus des résultats de tests, elles mesurent des problèmes effectifs et l'ambiance de l'école.

Willms a conclu que les systèmes de contrôle mondiaux sont nécessaires pour établir des normes et évaluer de manière plus novatrice l'étendue des inégalités et la façon dont les enfants souffrent dans le système.

Pendant la période de questions, les participants ont discuté de sujets passant par la stigmatisation des enfants par les programmes séparés de rattrapage, le phénomène «d'attente de l'échec» et de promotion sociale, la désirabilité d'interventions supplémentaires comme les programmes de lecture pendant l'été à la fin de la maternelle et de la 1^{ère} année, et la probabilité que la prévalence d'enseignants spécialisés dans le système scolaire au Québec a été la cause des résultats de tests beaucoup plus élevés dans cette province.

Séance plénière 4 : Table ronde sur le Transfert social

Peter Bleyer, président-directeur général du CCDS

Peter Bleyer a accueilli les participants à la dernière séance plénière et a présenté ses coprésentateurs. Bleyer a souligné que la réduction du Transfert social canadien (TSC) dans les années 1990 – ce monstre de plusieurs milliards de dollars – n’avait pas toujours été abordée de façon explicite mais avait formé le contexte sous-jacent de plusieurs des discussions au cours des derniers deux jours et demi.



Le CCDS demande des changements au TSC, y compris de l’agrandir substantiellement. L’objectif principal actuel du CCDS est de faire accepter un agenda en quatre volets qui permettrait de le transformer en un outil efficace en vue de meilleurs programmes sociaux :

- le TSC devrait être divisé en deux parties : l’une pour les programmes sociaux et l’autre pour l’éducation postsecondaire.
- le financement du TSC devrait être restauré aux niveaux de 1994-1995 et il faudrait que la prévisibilité et la stabilité du financement soient garanties.
- tous les partis devraient en venir à s’entendre sur des principes et des objectifs communs pour le Transfert social par le biais d’un large débat avec les Canadiens et les Canadiennes.
- on devrait mettre en place un organisme pancanadien afin de mesurer les résultats, partager les mesures d’innovation et encourager la participation des citoyens.

Il ne sera pas suffisant d’arriver à un nouvel accord entre les gouvernements a dit Bleyer; nous devons avoir une nouvelle entente entre les citoyens et les gouvernements.

Stephen Kerstetter, chercheur associé, Canadian Centre for Policy Alternatives



Kerstetter a déclaré qu’il avait étrangement l’impression de nager à contre courant et a demandé une présence plus musclée de la part du gouvernement fédéral et la mise en vigueur de normes et de principes nationaux dans tout le Canada. Il a cité le document toujours pertinent *Le budget de 1995 et le financement global* du Conseil national du bien-être social, téléchargeable à partir de

<http://www.ncwcnbes.net/htmdocument/report1995BudgetandBlockFunding/BlockFunding.pdf>. Les Canadiens doivent chercher les meilleures politiques sociales possibles pour tous les Canadiens, a insisté Kerstetter, en disant que les subventions en bloc aux provinces ont érodé le sentiment d’appartenance chez les Canadiens. Il sera plus facile de résoudre les problèmes persistents du bien-être social et des services de garde en ayant une solide présence fédérale.

Le public a perdu de vue les contributions fédérales au bien-être social parce qu'il est impossible de voir les liens entre les subventions en bloc et les programmes eux-mêmes. Le gouvernement fédéral n'est plus que l'ombre de ce qu'il était et se transforme en «une communauté de communautés» selon Clark ou en «maître d'hôtel des provinces» comme disait Trudeau.

Il faut régler les modes de financement a dit Kerstetter. Le TSC devrait être réparti entre les services de garde, l'éducation postsecondaire et l'assistance sociale. Le gouvernement fédéral doit transférer considérablement plus d'argent et garantir de couvrir tout au moins 50% des coûts de l'assistance sociale et des services de garde. En échange de cette augmentation, les provinces et territoires devraient accepter des normes minimales pour la prestation des programmes.

Les Canadiens ont la réputation d'arriver à des compromis, a dit Kerstetter, mais nous devons d'abord viser ce qu'il y a de mieux pour nos programmes sociaux, et non nous contenter de deuxième, troisième ou quatrième choix. Nous devons nous rappeler que le fatalisme sur ce qui est possible ou non est en fin de compte notre pire ennemi en matière de politiques.

Barbara Cameron, professeure de sciences politiques, York University



Cameron a dit qu'en écoutant Kerstetter, cela lui a rappelé une autre conversation où il était sujet de savoir si le Canada avait besoin d'un gouvernement central. Si oui, que fait-il pour en avoir un? Elle a affirmé que le débat sur le TSC recouvre en fait deux débats : l'un portant sur un système de classes sociales, l'autre sur l'identité nationale. Les arguments concernant les classes sont axés sur les droits sociaux, tandis que les débats sur l'identité nationale portent sur le Québec. Il faut traiter des deux sujets si l'on veut arriver à un consensus. L'intersection entre le système de classes et l'analyse nationale est semblable à celle entre le système de classes et et le racisme.

Le transfert social a toujours été remis en cause par le Québec, qui le considère comme une incursion dans son domaine de juridiction. L'opposition au rôle fédéral dans les programmes sociaux a été cruciale à l'émergence de l'idéologie du séparatisme. L'appui à l'État fédéraliste de modèle Keynésien a commencé à s'éroder en parallèle à la montée du mouvement d'indépendance et à la fondation du Parti Québécois en 1976.

De la même façon, les Québécois rejettent les normes nationales, bien qu'elles soient approuvées par une bonne partie de la population du Canada anglophones comme moyen de faire fonctionner les droits sociaux. Cette situation bloque le développement social progressif et est aggravée par la profonde impasse politique actuelle à l'échelon fédéral. Cameron a laissé entendre que cela a été l'une des principales raisons qui ont rendu impossible de traduire le vaste soutien social pour les droits sociaux (constaté tant chez les francophones que les anglophones) en mesures concrètes.

Tant les groupes d'élite que le secteur populaire cherchent des moyens de sortir de l'impasse. Les élites ont tendance à envisager une plus grande décentralisation provinciale et des accords intergouvernementaux, comme des protocoles d'entente. Le secteur populaire quant à lui a essayé diverses approches. L'une de ces approches est représentée par ceux qui ont avancé lors du débat sur l'accord de Charlottetown que le Canada devrait préserver sa structure de transfert fédéral à l'exception du Québec et des Premières Nations. Une autre approche propose un engagement démocratique au sein de l'intergouvernementalisme. Une troisième, promue par l'Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP), cherche à utiliser la Charte des droits et libertés pour garantir des revenus adéquats.

Cameron a reconnu qu'elle n'avait pas de solution magique, mais a proposé quelques options pour faire avancer les choses. La première est de nouer des liens entre groupes progressistes et activistes à l'intérieur et à l'extérieur du Québec. Le manque de communication est l'une des principales raisons du manque de progrès en matière de politiques publiques. Elle a fait remarquer que le «reste du Canada» doit reconnaître le statut spécial du Québec – au moins en ce qui concerne les programmes sociaux – mais le Québec doit reconnaître que la décentralisation vers les provinces n'est pas une option pour le reste du Canada.

On a besoin d'un nouveau langage pour les droits sociaux – qui rende bien clair que les Canadiens ne veulent pas d'un fédéralisme dominant, mais qui au lieu de cela reconnaissent que des normes nationales peuvent être un moyen utile de faire fonctionner les droits sociaux. Il est plus facile de faire passer le message au Québec si on échange sur la substance des droits sociaux et les questions de classes dans le cadre des provisions sociales. Il pourrait s'avérer utile d'organiser une 2^e commission Romanow ou d'établir un comité parlementaire spécial pour examiner le Transfert social, comme l'a suggéré l'ONAP.

Cameron a souligné que les Canadiens doivent élargir leur perspective du TSC aux paiements de péréquation, qui ont été traités comme une simple question technique, mais qui ont des implications profondes pour la politique sociale.

Un participant du Québec a noté que pour eux, les questions de classes et à propos du fédéral ne peuvent être séparées, et c'est une situation difficile. Il a fait remarquer que ce n'est qu'à cause de l'élimination du RAPC que le Québec a été en mesure de créer son système de services de garde qui profite à la classe moyenne comme à la classe pauvre.

Un autre a dit qu'il est nécessaire d'avoir une bonne politique sociale, mais pas aux dépens d'oublier que nous sommes une fédération; Tommy Douglas a été reconnu comme «le plus grand des Canadiens» d'après ce qu'il a accompli au niveau provincial. Les innovations viennent des provinces. Un troisième interlocuteur se préoccupait que si on scindait le TSC, cela le rendrait plus vulnérable et favoriserait davantage de divisions et de coupures. Kerstetter a répondu que les normes ne consistent pas à obliger des programmes identiques mais à fournir une prestation uniforme dans l'ensemble. Il a

reconnu que le Québec montrait souvent l'exemple dans la prestation de bons programmes et que le reste du Canada devrait être davantage au courant de ses réussites. Cameron pensait qu'en dehors du Québec, il n'y avait pas beaucoup d'innovations provenant des provinces en ce qui est des droits sociaux, et que l'exemple de Douglas était par trop utilisé.

Les participants ont aussi exprimé leurs inquiétudes sur les conséquences de la privatisation de la fourniture des programmes sociaux, sur la critique faite par les Nations Unies concernant le manque de normes nationales, particulièrement en ce qui a trait aux droits des femmes, sur les moyens de faire connaître les réussites et de rapprocher les Québécois et les activistes du reste du Canada.

Cameron a noté que la principale préoccupation au sujet du rôle fédéral portait sur les droits fondamentaux et la citoyenneté commune. Elle a dit que le débat ne doit pas seulement se dérouler parmi les activistes de politique sociale au Congrès mais doit être élargi à un auditoire plus vaste.