



Engendrer la cohésion sociale Fostering Social Cohesion

Working Paper # 14

L'investissement social au Canada.

Émergence d'un référentiel global sous tension

Pascale Dufour

Alexandra Dobrowolsky

Jane Jenson

Denis Saint-Martin

Deena White

Préparé pour un mélange à l'honneur de Bruno Jobert: Olivier Giraud et Philippe Warin, Politiques publiques et démocratie, Paris: Éditions La Découverte, juin 2007.

The project *FOSTERING SOCIAL COHESION: A COMPARISON OF NEW POLICY STRATEGIES* has the support of the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC). For other papers in the project see

http://www.cccg.umontreal.ca/Engendrer%20la%20cohesion_FR.html

*L'investissement social au Canada.
Émergence d'un référentiel global sous tension*

Pascale Dufour, Alexandra Dobrowolsky,
Jane Jenson, Denis Saint-Martin et Deena White

Préparé pour un mélange à l'honneur de Bruno Jobert :
Olivier Giraud et Philippe Warin, *Politiques publiques et démocratie*,
Paris: Éditions La Découverte
juin 2007

Au milieu des années 1990, le gouvernement du Canada, comme plusieurs pays occidentaux, a opéré un virage dans le processus de réforme de l'État social, qui l'a distancié des orientations néo-libérales prises au cours des années 1980. Les actions du gouvernement s'inscrivaient dans la mise en œuvre d'une nouvelle perspective, celle de l'investissement social. En partant des travaux réalisés par notre équipe sur ce sujet, nous revisitons la perspective de l'investissement social à l'aune du référentiel global inspiré des travaux de Bruno Jobert. Nous montrons que l'émergence du référentiel de l'investissement social est liée à des éléments structurants de l'État canadien et des éléments structurants de la scène internationale, mais aussi à des « porteurs et preneurs d'idées » (policy takers).

La perspective de l'investissement social (PIS) émerge comme une réponse aux excès du néo-libéralisme des années 1980, mais procède également d'une remise en cause des régimes providentiaux hérités de l'après-guerre. Au milieu des années 1990, le néo-libéralisme est confronté à une impasse idéologique et politique. La pauvreté et les disparités sociales augmentant, les élites politiques craignent pour l'état de la cohésion sociale. La notion d'investissement social sera alors proposée comme une réponse permettant d'allier une saine gestion publique à une intervention de l'État dans le domaine social. Ainsi, la PIS est clairement conceptualisée comme distincte d'un retour à des pratiques et des discours liés à l'État providence. Des éléments du néo-libéralisme sont maintenus et inscrits dans un discours dit de modernisation de la justice sociale et de l'égalité des chances. L'indicateur le plus évident est celui de la transformation du discours concernant le plein emploi. Alors que les années de l'apogée keynésienne identifiait le plein emploi au travail de la moitié « mâle » de la population, dans la PIS, l'objectif est l'activation de toute la population en âge de travailler, y compris les personnes auparavant dispensées d'activité, comme les personnes handicapées. Par ailleurs, la protection sociale est davantage envisagée comme un investissement qui rapportera dans le futur, et moins comme une protection aujourd'hui et

maintenant contre des risques sociaux. Finalement, la PIS accepte que certaines catégories de population soient destinées à vivre avec de faibles revenus ; la redistribution des richesses n'est pas une priorité. Cependant, il est nécessaire d'épargner aux générations futures les conséquences néfastes liées au fait de vivre dans la pauvreté, via la mise en place de services publics et de revenus familiaux « planchers ». De cette façon, et pour les décideurs politiques, les dépenses sociales et l'intervention publique retrouvent la légitimité perdue à l'ère néo-libérale, qui s'en remettait essentiellement aux responsabilités familiales et au marché pour la gestion du bien-être des populations.

Ceci dit, la PIS partage avec le néo-libéralisme, l'horreur des dépenses dites passives et promeut surtout les dépenses orientées vers l'avenir. Les investissements dans le capital humain (incluant l'éducation des jeunes enfants) sont alors valorisés parce qu'ils contribuent à générer une main-d'œuvre souple et capable de s'adapter aux changements de technologies aussi bien qu'aux pratiques du marché du travail qui favorisent la précarité. Finalement, la PIS se caractérise par la relégitimation de l'action de l'État en partenariat avec les acteurs privés. Encore une fois, cette position constitue une modération de l'enthousiasme néo-libérale pour l'action uniquement privée, mais il n'y a en aucun cas retour à un mode d'intervention de l'État du type de celui qui a caractérisé la période des trente glorieuses.

Au Canada, depuis la fin des années 1990 et jusqu'aux élections de 2006 qui ont vu l'arrivée du Parti conservateur au pouvoir, la perspective de l'investissement social se trouve déclinée dans plusieurs domaines de politiques publiques. Dans la première partie de ce chapitre, nous retraçons l'émergence de ce référentiel global au sein de l'État fédéral canadien alors que la seconde partie analyse sa traduction concrète dans trois champs de politiques publiques (emploi, famille, et relation à la société civile). Nous verrons en conclusion que si cette histoire de l'investissement social est lisible à un certain niveau de généralité, elle est beaucoup moins convaincante à l'échelle des provinces. Aussi l'analyse du référentiel global de l'action publique ne peut rendre compte que de ce qui fait sens et est muette sur les interstices, les bricolages non achevés et les non-sens de la production quotidienne de l'intervention étatique.

Un contexte favorable à l'émergence d'un nouveau référentiel

Dans l'analyse de l'action publique, l'approche par les référentiels permet l'articulation de la dimension cognitive de l'action de l'État (« le processus de construction d'une vision du monde qui va déterminer la perception des acteurs intervenant dans le système de décision »)

et de la dimension du pouvoir (« le processus par lequel va s’instaurer une nouvelle hiérarchie entre les acteurs, l’un des groupes en présence faisant accepter son leadership au sein du système et sa place centrale dans le processus politique ») (Muller, 1990 : 60). Sans entrer dans les débats concernant le statut d’une telle approche¹, nous considérons ici le référentiel tel que définit par Jobert (1992 : 202-221), dans sa dimension cognitive (« les référentiels donnent les éléments d’interprétation causale des problèmes à résoudre »), normative (« ils définissent les valeurs dont il faudrait assurer le respect pour le traitement de ces problèmes ») et instrumentale (« les référentiels définissent les principes d’action qui doivent orienter l’action en fonction de ce savoir et de ces valeurs »). Selon cette approche, retracer l’émergence du référentiel global de l’investissement social (RGIS), nécessite de porter attention à deux processus, fortement interreliés en pratique, mais distingués pour les fins de l’analyse : la production de connaissances et les modes d’apprentissage au sein de l’État fédéral canadien d’une part et, d’autre part, la mise en œuvre du référentiel et les changements des configurations de pouvoir entre acteurs qui en découlent.

Auparavant, il est nécessaire de préciser quelques caractéristiques du système politique canadien qui ont structuré le développement du RGIS. Comme le souligne Bruno Jobert : « Les débats de politique publique ne prennent pas la même tournure quand les bureaucraties d’État monopolisent comme en France les données de l’expertise scientifique et le savoir faire acquis dans les communautés de politique publique ou quand ces ressources sont plus partagées » (Jobert, 1995 : 22). Ainsi, plusieurs caractéristiques institutionnelles de l’État canadien ont participé à la possibilité de l’émergence et de la diffusion de l’investissement social comme nouveau référentiel global de l’action étatique.

En premier lieu, le Canada est une fédération où les provinces ont des compétences dans des champs sociaux importants, notamment les domaines de l’éducation, de la santé et de l’assistance sociale. Dans ce contexte de gouvernements provinciaux forts, il est primordial pour le gouvernement fédéral de demeurer présent sur le terrain de l’intervention sociale, y compris en période de restrictions budgétaires, afin de ne pas disparaître de l’écran radar des citoyens canadiens comme ordre pertinent de gouvernement au service du bien-être des populations. Ces relations entre le gouvernement fédéral et les provinces ainsi que les tensions qui les traversent depuis le début de la fédération canadienne ont façonné le processus de diffusion du référentiel global et facilité son émergence. Par ailleurs, des années 1940 jusqu’en 1993 le système de partis a opposé deux principaux adversaires : le Parti libéral du

¹ Voir l’ouvrage sous la direction d’Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (1995).

Canada (PLC) et le Parti progressiste conservateur (PPC). Depuis 1993, le PPC a progressivement perdu du terrain au profit d'un nouveau Parti conservateur (PC), plus marqué par le conservatisme moral et une aversion pour l'intervention publique que son prédécesseur. Le PLC a ainsi eu l'opportunité d'occuper la place laissée vacante au centre pour expérimenter un programme proche de la troisième voie britannique. Parallèlement, la régionalisation accrue du système de partis fédéral a permis au PLC de se maintenir au pouvoir suffisamment longtemps pour infléchir l'action publique et mettre en œuvre le RGIS.

La mise en place d'un tel infléchissement a demandé évidemment un processus « d'apprentissage » à l'intérieur de l'administration publique. Cependant, la capacité de réponse de la machine étatique fédérale a été mise à mal pendant la période néolibérale, la suppression de la plupart des institutions internes de production de connaissances étant un résultat majeur de la politique fédérale menée depuis la fin des années 1980. Cette perte de capacité réflexive de l'État central a modifié les configurations des réseaux de politique publique et permis à de nombreux experts et autres intellectuels d'introduire l'investissement social au cœur même de la décision publique.

Le contexte international et l'investissement social

Au milieu des années 1990, la version radicale du néolibéralisme à la Margaret Thatcher et Ronald Reagan et sa version « molle », institué au Canada par les gouvernements Mulroney (élu en 1984 et 1988), ont subi des remises en causes majeures. Malgré les promesses répétées de compressions budgétaires, les gains en ressource de l'État fédéral tardent à se matérialiser alors que les problèmes sociaux s'approfondissent. Après des décennies de croissance continue, le revenu moyen au mieux stagne, au pire diminue et les inégalités sociales s'accroissent dans les années 1980 et 1990. Les taux de pauvreté augmentent également de manière spectaculaire, comme dans les autres régimes libéraux (Grande-Bretagne, États-Unis), et certaines organisations internationales expriment leurs craintes de voir les ajustements structurels minés la cohésion sociale. Progressivement, la nécessité de réinvestir dans le social refait surface.

Dès 1994, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) soutient qu'il est nécessaire de dépenser et non simplement de réduire les dépenses dans le champ social. En 1996, le colloque de l'OCDE *Horizon 2000: réformer la politique sociale* conclut avec un appel pour une approche d'investissement social pour un futur État providence. Des idées similaires ont été élaborées par le sociologue Anthony Giddens, qui a

influencé le gouvernement de Tony Blair, élu en 1997. Giddens écrit (1998: 117): “In place of the welfare state we should put the social investment state, operating in the context of a positive welfare society.” Ces positions de l’OCDE et du *New Labour*, partagées par plusieurs acteurs canadiens, influenceront le développement du RGIS au Canada.

Trois prescriptions maîtresses, qui composeront la dimension cognitive du référentiel global, sont élaborées, en vue de soutenir les systèmes économiques occidentaux: 1) il est nécessaire de redessiner le système de protection sociale pour fournir de meilleurs incitatifs au travail, à l’épargne et aux investissements; 2) en particulier, il faut réformer les systèmes d’apprentissage en général et se doter, notamment, d’un système d’apprentissage tout au long de la vie (y compris pendant les années préscolaires), pour permettre une adaptation continue de la main-d’oeuvre; 3) il faut promouvoir les changements dans les modes de gouvernance des entreprises et des communautés locales afin de favoriser le partenariat entre les acteurs. Mentionnons également une série de croyances qui composeront la dimension instrumentale du référentiel global en guidant l’action publique : la croyance qu’une bonne politique sociale nécessite une orientation de long-terme; que de bons résultats économiques dépendent de bonnes politiques sociales; que de bonnes politiques sociales dépendent moins de la quantité de dépenses engagées que de la manière dont sont faits les investissements; que les investissements sont nécessaires à l’inclusion sociale autant qu’au développement du capital humain, afin d’assurer une maximisation de l’innovation; que la gouvernance est importante et doit s’exprimer dans des partenariats public-privé et des administrations publiques revampées.

Ce référentiel de l’investissement social, en construction, a eu des échos importants auprès des politiciens de centre-gauche, les partis politiques et les gouvernements dont les programmes dépendaient d’une promesse de modernisation des systèmes de protection sociale de l’après-1945. Pour certains, il a contribué à rédefinir une identité « de gauche » et a permis, comme dans le cas du Parti travailliste au Royaume uni, leur retour au pouvoir. Au Canada, le Parti libéral du Canada, après avoir été l’auteur entre 1993 et 1995 de compressions touchant non seulement les politiques sociales les plus importantes mais également la capacité de développement de politiques au sein de la fonction publique - compressions qui ont mené à l’élimination du déficit public-, est devenu un ardent promoteur du RGIS. Réélu en 1997, le gouvernement libéral a déclaré dans son discours du Trône : « Le gouvernement est résolu à suivre cette approche équilibrée d’investissement social et de gestion financière prudente, au moment où il conduit le pays vers une santé économique renouvelée et durable, et une meilleure cohésion sociale ». Pour comprendre ce virage du gouvernement fédéral et son

appropriation du RGIS, il est nécessaire de regarder de manière plus détaillée comment s'est opéré l'apprentissage au sein de l'État fédéral canadien.

Les sources externes de connaissance et les porteurs du référentiel

Le tournant de l'investissement social au Canada a impliqué le tissage de liens étroits entre experts canadiens et leurs homologues britanniques ainsi qu'internationaux. Par exemple, l'enjeu de la cohésion sociale, abordé au milieu des années 1990 par l'OCDE, a vite trouvé un écho au Canada (Stanley, 2003), par le biais de programmes de travail au sein de l'administration fédérale et des comités parlementaires, qui se sont également familiarisés avec les idées de Giddens (Saint-Martin, 2000). De même, Geoff Mulgan, patron du *think tank* britannique Demos et conseiller politique du Premier ministre britannique, a effectué de nombreux séjours au Canada, intervenant sur diverses tribunes de décideurs politiques, alors que l'Institute of Public Policy Research (IPPR), le principal *think tank* du Parti travailliste a reçu une délégation de fonctionnaires canadiens à la recherche d'informations à propos des incitations à l'épargne, entre autres les *Child Trust*. Les efforts canadiens pour développer des partenariats avec les acteurs de la société civile ont également été modelés sur les *Compacts* britanniques qui structurent les relations entre les organismes bénévoles et l'État.

Si la notion d'investissement social peut-être utilisée dans un sens large, incluant les dépenses envers les adultes², au Canada, le RGIS s'est presque uniquement concentré sur l'investissement envers les enfants. Une des raisons majeures de cet infléchissement du discours général est liée à la nature des acteurs, experts et *leaders* sociaux, qui ont poussés pour l'adoption de ces nouvelles normes de l'action publique. En effet, la diffusion du RGIS au sein de l'État canadien et sa traduction concrète se sont organisées autour de deux axes cognitifs. Le premier, comme dans les autres régimes libéraux, postule l'inefficacité des programmes sociaux existants et en particulier, identifie l'existence d'un « mur de l'aide sociale » (*welfare wall*) qui créerait de forts désincitatifs à l'emploi. Le second, établi sur la base de très nombreuses études longitudinales, pose que les conséquences néfastes de la

² Voir par exemple comment l'Union Européenne dans son agenda de Lisbonne de 2000 appelle les États membres à « moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en créant un état social actif ».

pauvreté se font sentir dans les premières années de vie et qu'il est donc nécessaire d'offrir des services publics et des mesures publiques pour se protéger contre ces effets³.

En sol canadien, quelques instituts de recherche ont également joué un rôle structurant dans le processus de diffusion du RGIS. Dans ce dossier, l'Institut canadien de recherches avancées (ICRA), par le biais notamment de Fraser Mustard son président fondateur, est devenu un important producteur de connaissances en appui aux politiques d'investissement social. Mustard a agi comme un entrepreneur politique et établi diverses lignes de communication avec les décideurs fédéraux et provinciaux afin de disséminer la connaissance scientifique à propos de l'importance d'investir dans la petite enfance. En 1999, le gouvernement de l'Ontario a confié à Margaret McCain et Fraser Mustard une recherche qui a donné lieu à la publication d'une *Étude sur la petite enfance*. Ce rapport résume les conclusions des recherches en neurosciences de l'ICRA qui établissent que la plupart des fonctions du cerveau humain qui appuient l'apprentissage permanent, le comportement et la santé, sont développées dès l'âge de six ans. Selon cette analyse, les investissements dans la petite enfance produisent donc un meilleur retour sur investissement que des interventions plus tardives dans la vie de l'enfant. Cette étude est devenue une référence majeure à la fois dans les analyses internes de l'État et dans les mémoires et études des associations et organisations non-gouvernementales (ONG) travaillant dans le secteur des politiques familiales et des politiques à l'égard des enfants.

Plusieurs coalitions d'acteurs sociaux ont également servi la promotion du RGIS et facilité son cheminement au sein de l'État fédéral. En effet, les ONG combattant la pauvreté, celles défendant la justice sociale et les groupes militant pour une amélioration des services de garde des jeunes enfants ont trouvé là une belle occasion de s'unir. Alors que la bataille des services de garde concernait dans les années 1970 et 1980 la problématique de la conciliation travail-famille et la question de l'égalité des chances pour les femmes, dans les années 1990, le discours des acteurs sociaux adopte le langage de l'investissement dans la petite enfance. Les discussions autour des questions de pauvreté concernent moins les catégories « femmes et pauvreté » et davantage celle de la « pauvreté des enfants ». La Coalition *Campagne 2000*, par exemple, dont le nom provient de la résolution de la Chambre des communes de 1989 de

³ Le référentiel de l'investissement social en Grande-Bretagne utilise les mêmes axes (Dobrowolsky and Jenson, 2005), mais d'autres analyses également centrées sur l'enfance n'aboutissent pas nécessairement à la même relation causale entre les politiques sociales et les désincitatifs au travail. Voir, par exemple Esping-Andersen *et al.* (2002).

supprimer la pauvreté infantile avant 2000, a participé très activement à la mise en place des normes du RGIS, militant dès 1996 pour le quadruplement des prestations pour enfants, la mise en place de compléments de revenus aux familles et l'adoption d'un programme national de garde des enfants à l'échelle du pays (Dobrowolsky and Jenson, 2004: 169). Faute d'experts internes, ces coalitions ont rapidement acquis une forte légitimité aux yeux du gouvernement fédéral et leurs discours a su faire écho aux nouvelles préoccupations de l'État social canadien (Charlebois, 2002).

Le changement au cœur de l'État

En 1993, le Parti libéral du Canada – élu après presque 10 ans de gouvernement progressiste-conservateur – est traversé par deux visions de la politique sociale. D'un côté, les Libéraux ont fait de multiples promesses électorales concernant la nécessité de revenir à des politiques sociales basées sur des valeurs sociales traditionnelles (Clarkson 2005: 170). De l'autre côté, ils se sont présenté comme les promoteurs d'une nouvelle façon de concevoir l'intervention sociale, davantage tributaire de la politique économique. La tension entre ces deux courants persiste après la victoire des Libéraux aux élections.

En effet, Lloyd Axworthy, qui prend la tête du ministère des Ressources humaines et a été mandaté pour mener une réforme majeure du système de sécurité sociale, utilise l'occasion de cette refonte des institutions pour prendre ses distances avec les politiques classiques de l'État providence. En janvier 1994, Axworthy annonce une réforme en profondeur des programmes de sécurité sociale et organise une vaste consultation publique (Battle and Torjman 1996: 54). Ce processus aboutit à la formulation de propositions qui vise à réorienter la logique qui soutient le Régime d'assistance publique du Canada (en place depuis 1966), en ciblant davantage la pauvreté des enfants, et en promouvant l'employabilité de tous les adultes y compris les personnes handicapées et les femmes cheffes d'une famille monoparentale. L'articulation entre les programmes sociaux comme bons investissements et croissance économique apparaît.

En même temps, au milieu des années 1990, la lutte contre le déficit de l'État est de plus en plus à l'ordre du jour. L'argument du « manque de moyens » vient restreindre les possibilités de mise en œuvre du RGIS. Pendant que le processus de révision du système de sécurité sociale est en cours, des consultations pré-budgétaires ont également lieu au ministère des Finances, qui vont dans le sens plus conventionnel de politiques néo-libérales restrictives. Une bataille d'idées a certainement eu lieu à cette période, mais c'est le ministère des

Finances qui remportera finalement le morceau et avec lui, l'objectif de réduction du déficit⁴. En 1995, le discours du budget du ministère des Finances, Paul Martin, est très clair⁵ : la réduction du déficit et l'assainissement des finances publiques constituent des priorités. Les conséquences – vues comme incontournables – ont non seulement été une réduction substantielle des dépenses du gouvernement fédéral, mais aussi une réduction importante des transferts aux provinces, utilisés par les gouvernements provinciaux pour s'acquitter de leurs responsabilités en matière d'aide sociale, d'éducation et de santé. Le coût de cette décision unilatérale fédérale était donc très élevé non seulement pour les citoyens, lorsque les provinces ont répercuté ces réductions en diminuant les prestations dans leurs propres programmes, mais aussi pour les provinces qui avaient emprunté une voie distincte de la voie néolibérale.

Pourtant, en privilégiant l'assainissement de ses finances, le gouvernement libéral a fini par atteindre son but et bientôt, ce sont des surplus qu'il a dû gérer. Ceux au sein du parti et du gouvernement qui promouvaient des visions divergentes des dogmes néolibéraux ont pu, à compter de ce moment, revendiquer l'utilisation de ces surplus dans un sens plus sensible à la cohésion sociale et aux enjeux sociaux. C'est donc seulement en 1997-1998 que de nouvelles politiques d'investissement social sont adoptées, faisant appel aux idées déjà mobilisées en dehors de l'État et reprenant les pistes amorcées dans l'initiative d'Axworthy. Le RGIS, jusqu'ici en construction, s'opérationnalise et se traduit par l'adoption de politiques dans de multiples secteurs. Ainsi, des réformes importantes ont lieu dans des secteurs d'intervention traditionnellement au cœur de l'État providence comme celui de l'emploi. Le RGIS a également largement contribué au renouveau de l'intervention publique dans d'autres domaines, comme dans le secteur des politiques familiales. Finalement, il a participé à la redéfinition des relations entre l'État fédéral et la société civile canadienne, en proposant un nouveau modèle de gouvernance et de « partenariat » avec les acteurs privés (entreprises privées et groupes communautaires). De ce point de vue, le RGIS apparaît bien global.

Cela dit, l'adoption d'un référentiel global est, rappelons-le, le produit de deux processus, l'un cognitif que nous venons d'analyser, l'autre de pouvoir, qui suppose la traduction concrète du référentiel dans des dispositifs. La lutte entre les positions du ministre Axworthy et du ministre Martin pendant le premier mandat du PLC que nous venons

⁴ Selon les entrevues effectuées auprès de plusieurs acteurs-clefs de cette période, ce sont bien des visions différentes du rôle de l'État qui se sont confrontées au sein du gouvernement libéral.

⁵ www.fin.gc.ca/budget95/speech/discours.pdf

d'évoquer, illustre la nécessité de convergence de ces processus. Même si l'idée « d'investissement social » a été mobilisée par des acteurs de la société civile et que des orientations politiques ont été énoncées par le ministre des Ressources humaines dès 1993-94, les nouvelles politiques d'investissement social n'ont pas vu le jour avant le deuxième mandat du PLC. Par ailleurs, dans le contexte canadien, l'adoption de telles politiques sociales ne mène pas de façon automatique à leur mise en œuvre, car cette dernière étape demeure la compétence des provinces. Or, le rapport fédéral-provincial constitue aussi un terrain de luttes de pouvoir. La partie suivante expose trois des champs de politique où le référentiel de l'investissement social a été mis en application dans ce contexte décentralisé⁶.

La mise en œuvre de l'investissement social

Cette partie retrace les stratégies empruntées par le gouvernement fédéral pour transformer ses instruments de politiques publiques. Nous verrons, en particulier, que les gouvernements successifs ont priorisé certains champs d'intervention sociale, comme la pauvreté infantile et l'activation de la main d'œuvre, et qu'ils ont choisi de restructurer leurs relations avec les ONG, introduisant un nouveau discours de partenariat, tout en renforçant la relation de sous-traitance avec les associations établies.

Changement au cœur de l'État providence : l'investissement dans l'emploi

Depuis le milieu des années 1990, la lutte contre le chômage n'est plus au centre des politiques d'emploi, en bonne partie parce que le taux de chômage a diminué alors que le taux d'emploi augmentait⁷. C'est dans ce contexte que les problématiques du niveau insuffisant des

⁶ Nous ne parlons pas, dans le cadre de ce chapitre, des variations au sein des provinces de la diffusion et de la mise en œuvre du RGIS, mais bien de la traduction au plan fédéral de ce référentiel global. L'analyse au niveau des provinces dépasserait largement le cadre de ce travail tant est grande la diversité en sol canadien.

⁷ À noter que le système d'assurance-chômage a connu des réformes successives entre la fin des années 1980 et le milieu des années 1990 qui ont conduit à une forte baisse du taux de couverture et du niveau de prestation, de même qu'à un gonflement du nombre de personnes non-admissibles au programme, redirigées vers les programmes provinciaux d'assistance sociale. Pour des précisions, voir Dufour, Boismenu, Noël (2003).

revenus de travail et de la possible contribution de l'État à ce revenu ont émergé, en même temps que des préoccupations concernant les travailleurs situés en haut de l'échelle sociale étaient mises de l'avant. C'est donc une politique de l'emploi « à deux faces » qui s'est progressivement développée, installant un clivage entre les travailleurs qui circulent parmi les emplois mal rémunérés bénéficiant d'un supplément de revenu de travail et des mesures d'employabilité, et les travailleurs hautement qualifiés de la nouvelle « économie du savoir », profitant de programmes de mobilité ou d'excellence et de formation tout au long de la vie.

Une stratégie industrielle et sociale coordonnée a été annoncée dans les documents *Le savoir, clé de notre avenir : le perfectionnement des compétences au Canada*, préparée par le ministère des Ressources humaines (2002), et dans *Atteindre l'excellence : investir dans les gens, le savoir et les possibilités*, publié par Industrie Canada en 2001. Les titres parlent d'eux-mêmes; les instruments de développement de cette élite du savoir sont basés sur des investissements de l'État en capital humain, soit dans les systèmes d'éducation, soit dans la formation continue ainsi qu'en recherche. En revanche, les politiques de complément de revenu et d'activation ciblent principalement les familles à faibles revenus pour : « Favoriser la participation au marché du travail en s'assurant qu'il soit toujours plus avantageux pour une famille que les parents occupent un emploi »⁸.

Les mesures pour financer davantage l'éducation post-secondaire ou pour promouvoir la formation continue, et les mesures de compléments de revenus des actifs pauvres sont toutes portées par le référentiel de l'investissement social. Pourtant, il s'agit de deux justifications différentes à l'investissement. La première décrit le besoin croissant d'investissement en capital humain et pose la responsabilité partagée d'un tel investissement entre l'État, le marché et l'individu. La seconde consiste à « rendre le travail payant », brisant ainsi le « mur » qui empêchait plusieurs parents de participer au marché du travail dans le cas des emplois peu payants. De plus, ces politiques étaient appuyées par l'axe central du RGIS selon lequel la pauvreté est un facteur de risque pour le développement et l'autonomie future des enfants issus de telles familles. Dans cette perspective, l'investissement d'aujourd'hui sera rentabilisé dans l'avenir parce qu'il réduit les coûts de l'échec scolaire, de la délinquance et du crime et de la non-participation au marché du travail du futur adulte. Les deux types d'argumentation appellent un rôle de l'État plus important que dans la perspective néolibérale, où l'individu et le marché étaient favorisés et où la participation de l'État passait pour de la création de « dépendance » des prestataires. Ainsi, les compressions et les dépenses

⁸ <http://www.cra-arc.gc.ca/benefits/ncb-f.html>

publiques trop limitées pour les familles à faibles revenus ne sont plus considérées économiquement pertinentes. Les dépenses d'éducation (y compris l'éducation préscolaire) sont à nouveau légitimes, particulièrement pour les programmes conduisant à un emploi de la nouvelle économie du savoir. L'éducation pour adultes devient progressivement l'éducation tout au long de la vie.

Cependant, comme dans le référentiel néo-libéral, la responsabilité individuelle et familiale demeurent. Voilà une clé expliquant le succès du référentiel ; sa capacité de réunir, sur plusieurs points, des idées néo-libérales toujours dominantes au début des années 1990 avec un nouveau respect pour le rôle socio-économique de l'État. Le travailleur et les parents du travailleur en devenir ont la responsabilité d'investir directement dans l'éducation, y compris au moment de la petite enfance⁹.

De nouveau champ d'intervention : L'investissement dans l'enfant

Comme nous l'avons mentionné plus haut, la version canadienne du RGIS et celles que l'on retrouve dans d'autres pays du régime libéral, se sont essentiellement organisées autour de l'investissement dans l'enfant, soit à titre de cible de l'intervention publique, soit comme source de légitimation de la transformation de l'action sociale pour des gouvernements soucieux de se distinguer de politiques plus néolibérales¹⁰. Les services publics et les prestations sont destinés à offrir des conditions optimales d'épanouissement des enfants et des jeunes. Concrètement, cela signifie que les experts, les éducateurs et les travailleurs sociaux vont soutenir les parents et intervenir directement dans l'environnement familial – ce qui est une innovation dans un régime de type libéral comme au Canada – avec des mesures visant non seulement le revenu familial mais aussi les compétences parentales et les conditions d'apprentissage, afin de limiter la présence de facteurs défavorables au développement de l'enfant. C'est dans ce cadre que l'État, via ses politiques sociales, intervient auprès des enfants « à risque » et aide les familles « à sortir de la pauvreté ». La prévention de l'exclusion est alors moins une question de justice sociale et d'équité qu'une façon d'investir dans le futur pour bâtir une « société active ». Le gouvernement canadien a ainsi établi une distinction très claire entre les familles avec enfants (de moins de 18 ans) et

⁹ Au Canada, comme en Grande Bretagne, le « partage » des frais de l'éducation postsecondaire a été reconfiguré, une partie beaucoup plus importante du fardeau passant aux familles par le biais des hausses des frais de scolarité. Pour la Grande Bretagne, voir Dobrowolsky et Jenson (2005).

¹⁰ Voir par exemple, Lister (2003) pour la Grande-Bretagne.

les autres catégories de personnes à risque d'exclusion. Les familles sont éligibles aux programmes de soutien du revenu, les autres (à l'exception des personnes handicapées) sont plus ou moins laissées à elles-mêmes, ou alors avec des prestations d'assistance sociale provinciale très réduites.

Deux initiatives majeures du gouvernement fédéral canadien illustrent ces façons de porter davantage d'attention aux enfants : la Prestation nationale pour enfant (PNE), qui implique une reformulation importante des principes de l'assistance sociale et des partages des coûts entre les gouvernements provinciaux et fédéraux, et le Plan d'action national pour enfants, qui inclut un ensemble d'initiatives explicitement dirigées vers les enfants. Ces deux initiatives ont été annoncées en 1997 et représentent deux manifestations très claires du nouveau référentiel.

La PNE émerge d'un processus initié par le Conseil sur la refonte des politiques sociales, un conseil inter-provincial créé en 1995 par les provinces dans le but de développer une réponse commune au budget fédéral amaigri (Battle, 1998: 2; Boismenu and Jenson, 1999). Dans un communiqué de 1996, le conseil établit que "la politique sociale doit promouvoir le bien-être des enfants et des familles, parce que les enfants sont notre avenir. Elle doit assurer la protection et le développement des enfants et de la jeunesse, dans un environnement sain, sécuritaire et propice à l'éducation" (notre traduction). En 1997, alors que le gouvernement fédéral est invité à joindre le Conseil, un nouveau type de relations inter-gouvernementales est négocié et la politique sociale devient un terrain d'expérimentation.

Ce qui est proposé ne se réduit pas à un programme d'incitation au travail, le seul légitime dans une perspective néo-libérale; au contraire, la PNE prévoit l'égalisation du traitement des enfants vivant dans des familles à faibles revenus, que les parents soient actifs ou vivent de prestations d'assistance sociale. La prestation de base, qui atteint presque 80% des familles canadiennes, met clairement l'accent sur le bien-être de tous les enfants, mais les enfants pauvres sont ciblés. Le programme a deux versants. Le premier, fédéral, est la Prestation fiscale canadienne pour enfants, un transfert en espèces aux familles¹¹. La seconde partie consiste en « réinvestissements » par les provinces. L'idée sous-jacente, conforme au RGIS, était que les provinces allaient utiliser leurs dépenses sociales pour limiter l'effet désincitatif au travail des mesures d'aide sociale, en mettant en place des prestations particulières pour les parents quittant l'assistance sociale pour entrer « en activité », ou pour

¹¹ Cette prestation intégrée est composée de la Prestation fiscale canadienne de base (quasi universelle) et un supplément qui cible les familles à faibles revenus.

soutenir des programmes de service de garde. De cette façon, l'objectif « d'activation » serait atteint. Ce dispositif a permis une grande variabilité dans la mise en œuvre de la PNE et dans l'interprétation du RGIS sur le territoire canadien. Si dans certains cas il y a eu un renouvellement effectif des politiques provinciales, dans d'autres, les choix des provinces ont plutôt renforcé des politiques existantes d'inspiration néo-libérale.

La deuxième mesure d'envergure prise par le gouvernement fédéral en direction des enfants est le Plan d'action national pour les enfants. Annoncé dans le discours du Trône de 1997 et retravaillé par le Conseil sur la refonte des politiques sociales, le Plan d'action national est un document stratégique d'envergure qui suit directement le RGIS et les positions promues par les experts et les leaders sociaux décrites plus haut. À la question « pourquoi un Plan d'action national pour les enfants? », la réponse est claire :

« Il existe des preuves indéniables, notamment dans la recherche scientifique, qui montrent que les expériences vécues par les enfants lorsqu'ils sont très jeunes ont une influence sur leur santé et leur bien-être durant toute leur vie. La science a prouvé ce que nous savions déjà intrinsèquement : les enfants en santé deviennent des adultes épanouis, qui réussissent et qui façonneront notre avenir »¹².

Comme plan stratégique, il inclut un nombre important d'initiatives, allant de la consultation publique à grande échelle à de nouvelles dépenses en recherche. De même, l'Entente fédérale-provinciale-territoriale sur le développement de la petite enfance, conclue en septembre 2000, est imbriquée au Plan. Elle s'inscrit bien dans la logique de l'investissement :

« Les premières années de la vie sont très importantes pour le développement et le bien-être d'un enfant puisque c'est à ce moment-là que s'acquièrent les capacités et les habiletés d'adaptation qui influenceront l'apprentissage, le comportement et la santé. (...) De nouvelles preuves démontrent que le développement de la période prénatale à l'âge de six ans est rapide et impressionnant, et qu'il détermine les résultats à long terme. Une intervention précoce pour promouvoir le développement de l'enfant au cours de cette période critique peut procurer des avantages durables pouvant s'étendre sur toute la vie »¹³.

Cette entente fait partie d'une réforme plus large des relations intergouvernementales, connue sous le nom d'Entente-cadre sur l'union sociale, qui a apporté de nouveaux transferts fédéraux vers les provinces (à un niveau relativement faible, cependant), sans leur imposer de

¹² Pour tous les documents relatifs au Plan national d'action, consulter :

http://www.socialunion.ca/nca_f.html. La citation est tirée du Discours du Trône, 1997.

¹³ From http://www.socialunion.ca/news/110900_f.html.

normes sur leur manière de le dépenser. Bien sûr, tous les choix des provinces en la matière n'ont pas suivi le RGIS. Par exemple, la province de l'Ontario a choisi d'utiliser les fonds pour financer des centres d'informations pour les parents. En 2005, le gouvernement libéral a finalement réussi à convaincre toutes les provinces de signer des ententes bi-latérales. Tous ces efforts pour mettre en place un système pan-canadien de garderies, tout comme d'autres mesures qui faisaient parties du Plan d'action national, ainsi que les coûts qui y étaient reliés, ont été justifiés en des termes similaires. Le document *Investir dans notre avenir – Le développement de la petite enfance et l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants*¹⁴ résume ce point. Mais les résultats de ces ententes n'auront pas eu le temps de voir le jour, le Parti libéral du Canada ayant perdu les élections en 2006 et le Parti conservateur préférant le soutien individuel à toutes les familles plutôt que l'investissement dans des services de garde qui bénéficieraient surtout - ou, souvent, uniquement - aux parents actifs sur le marché du travail.

Au chapitre de la gouvernance : des changements cosmétiques ?

Dans la foulée des compressions fédérales des années 1990 et en réponse aux initiatives fédérales en matière de politiques sociales vers la fin de la décennie, les provinces se sont entendues, après un processus de négociation tumultueux, pour proposer au gouvernement fédéral la signature d'une Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS). Pour les provinces, l'objectif principal était d'empêcher le gouvernement fédéral d'agir de manière unilatérale dans les domaines de leurs compétences ainsi que de s'assurer d'un meilleur partage de revenus entre les ordres de gouvernement. Dans la perspective des provinces, l'Entente-cadre visait à ré-établir l'horizontalité des relations fédérale-provinciales. Cette Entente proposait une décentralisation de la gouvernance et devait devenir un véhicule pour la promotion du nouveau référentiel. Elle a été introduite en parallèle au développement du Plan d'action national pour les enfants, qui est finalement devenu le prototype d'une politique partenariale dans le cadre de l'Entente. Tous les signataires ont accepté d'être redevable de l'utilisation des fonds transférés par le gouvernement fédéral dans le contexte du Plan d'action national, mais ils ont, simultanément, limité le pouvoir du gouvernement fédéral de

¹⁴ <http://www.socialunion.ca/ecd/SP-625-11-04F.pdf>

définir les normes nationales des programmes mis en place¹⁵.

Avec l'ECUS, entrée en vigueur en 1999, les relations fédéral-provinciales deviennent pour un temps le lieu principal de décision des politiques sociales. Dans la mesure où les provinces ont gagné la reconnaissance de leur aire d'autonomie à travers l'ECUS, on peut parler d'un décentrement du pouvoir dans le champ social. Mais l'ECUS a également prévu une nouvelle forme de gouvernance dans ce champ par le biais de partenariats avec les familles, les communautés, les organismes bénévoles, les syndicats et les organisations patronales. Ces dispositions devaient permettre à l'ensemble de ces acteurs d'avoir plus d'impact sur les processus de réformes des politiques sociales. Sur ce terrain, plusieurs auteurs remettent en question l'efficacité de l'Entente-cadre et sa portée réelle puisqu'aucune consultation publique ni aucune mesure systématique n'ont été prises pour permettre l'implication des citoyens et de leurs organisations dans le développement de nouvelles mesures (Phillips, 2001). Par ailleurs, en dehors de l'ECUS, le gouvernement canadien a cherché à formaliser ses relations avec certains groupes de la société civile, et en particulier le secteur bénévole.

Entre 1993 et 1998, le Parti libéral au pouvoir a resserré les critères de financement du secteur bénévole, et a remis en cause sa crédibilité et son imputabilité, en lui imposant des régulations administratives tâtilonnes, au point de malmener sa capacité à remplir ses missions. Le résultat a été l'imposition d'un régime de sous-traitance des organismes de la société civile, rapidement repris dans plusieurs provinces, et ayant pour effet de les mettre dans un état de précarité continue. Au plan pan-canadien, les organisations bénévoles ont répondu en mettant sur pied une Table du secteur bénévole, appelant une reconnaissance accrue de leur rôle dans l'économie et la société et militant pour de nouvelles formes de relations avec le gouvernement.

En 1997, s'inspirant des *Compacts* britanniques qui ont été signés entre les gouvernements anglais, écossais, et les pays de Galles et les secteurs bénévoles et communautaires correspondants, les Libéraux vont largement infléchir leur politique de dénigrement des organisations de la société civile. Après un investissement de 95 millions de dollars afin de soutenir la capacité d'agir du secteur bénévole et communautaire et deux ans de travail conjoint, le gouvernement fédéral et le secteur vont finalement signer un Accord en 2001. L'Accord énonce un discours général sur la reconnaissance de la place et du rôle du

¹⁵ Comme mentionné plus haut, cette Entente s'applique à la PNE, mais également aux ententes bi-latérales sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants.

secteur dans la société canadienne et sur la distinction et le respect mutuel du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire. L'Accord a été suivi de la rédaction de plusieurs « codes de bonnes pratiques » favorisant la traduction concrète de ce dernier.

Néanmoins, la portée de cet Accord est extrêmement limitée, dans la mesure où la grande majorité des organisations visées sont actives au niveau local et provincial alors que l'Accord demeure un outil pour guider les relations avec le gouvernement fédéral. Aujourd'hui, des provinces commencent à suivre les traces du gouvernement fédéral dans ce domaine et développent leurs propres accords avec les organismes qu'elles financent sur leur territoire. L'effet de ces accords est d'institutionnaliser, dans l'optique de la nouvelle gouvernance, le partenariat entre le gouvernement et les organismes pour la mise en œuvre des politiques sociales. Les accords sont bien moins effectifs quand il s'agit d'impliquer les acteurs de la société civile dans le développement de politiques. Au final, ils servent plutôt à renforcer la délégitimation des mouvements sociaux autonomes en faveur des groupes d'experts choisis par le gouvernement.

Dans la mise en œuvre du RGIS, ce sont les relations inter-gouvernementales dans le champ des politiques sociales qui ont été le plus touchées, de même que certains secteurs de politiques, comme l'emploi, la famille et l'éducation. De nouveaux rapports de pouvoir se sont installés au fil du temps entre le gouvernement fédéral et les provinces, alors que les groupes de la société civile cherchaient toujours le bénéfice supposé du changement de référentiel et la possibilité qui l'accompagne de devenir des « partenaires de l'État ».

Conclusion : le référentiel sous tension

Le référentiel de l'investissement social a redéfini les termes du débat dans le champ de l'intervention sociale au Canada et il distingue clairement les actions publiques des gouvernements libéraux successifs à la tête du gouvernement fédéral entre 1993 et 2006. L'analyse en termes de référentiel global permet donc de rendre compte des transformations de l'État social canadien et de distinguer la période néo-libérale antérieure de la période suivante dans plusieurs domaines de politique. Il est clair, au terme de notre tour d'horizon, qu'autant dans les discours que dans les pratiques, l'investissement social est un cadre général qui a guidé l'action publique et qui s'est traduit par des inflexions majeures de certains domaines des politiques publiques.

On pourrait débattre longuement de la nature exacte de ce référentiel : ne serait-ce pas que du néo-libéralisme déguisé ? Il est important de préciser ici, que si nous soutenons, avec

d'autres, que la perspective de l'investissement social se distingue de la perspective néolibérale, nous ne disons pas pour autant qu'elle s'écarte entièrement de cette dernière ni que celle-ci est synonyme de progrès social. La question de la nature du RGIS est une question normative qui appelle un examen empirique minutieux. Par ailleurs, il semble relativement évident si l'on jette un oeil rapide aux indicateurs sociaux que, si la pauvreté a légèrement diminué au Canada durant cette période, c'est plus le résultat d'une économie forte et un taux de chômage relativement bas, qu'une conséquence des politiques d'investissement social. Et si certaines catégories de population, dont les mères cheffes de familles monoparentales, tirent clairement avantage des programmes comme la Prestation nationale pour enfants, celles qui sortent carrément de la pauvreté ou qui reprennent leur niveau de vie d'avant les compressions sont bien moins nombreuses. Il y a même de grands perdants du changement, comme les personnes seules ou les couples sans enfant.

Mais au-delà du débat sur la qualité politique du référentiel d'investissement social, plusieurs problèmes analytiques doivent être confrontés. Si l'analyse paraît assez cohérente quand on reste à un niveau suffisamment élevé de généralité, il n'en va pas de même si on s'intéresse aux gouvernements provinciaux où les politiques d'investissement social s'implantent. À titre d'exemple, les évolutions contrastées des provinces de l'Ontario et du Québec, par exemple, ne nous permettent pas d'affirmer que le référentiel global de l'investissement social s'est traduit de manière uniforme sur le territoire canadien. De 1995 à 2003, l'Ontario était dirigé par un gouvernement néolibéral « dur » qui résistait beaucoup au discours de l'investissement social et qui a plusieurs fois freiné la mise en œuvre des programmes promus par le fédéral. En ce qui concerne le Québec, le discours sur « l'enfant » n'a jamais remplacé les discours et pratiques plus européennes de la province à l'égard des familles. Même, en 1997, le Québec a adopté un régime de services de garde pour la petite enfance calqué sur le modèle suédois.

Plus on affine le niveau d'analyse, plus l'action publique dans le contexte canadien ne « fait plus de sens global ». Une juste présentation de la période analysée nécessiterait de considérer le rôle des provinces, compte-tenu du rôle limité du gouvernement fédéral canadien dans plusieurs domaines des politiques sociales. Même s'il est possible de parler « d'une politique sociale canadienne », cette notion demeure une abstraction à cause de la diversité interne que les relations fédérale-provinciales provoquent, même dans un contexte de coopération. La dynamique intergouvernementale a ainsi été au cœur de la mise en œuvre du référentiel global de l'investissement social et il est peu probable que le sens global ici reconstruit soit valide au sein de chaque unité provinciale.

Le fait que le gouvernement fédéral canadien admette une variété d'interprétations et d'actions sur son territoire constitue en grande partie sa force politique. Mais comment, dans ce contexte, penser le travail de connexion/déconnexion entre les pratiques des différents ordres et niveaux de gouvernement ainsi que la dimension cognitive des actions publiques ? L'approche par les référentiels, si elle permet de « faire du sens », rend moins bien compte des actions publiques qui ne forment pas un tout cohérent et qui sont situées dans des unités (ici les provinces) qui n'ont même pas forcément de liens entre elles. Par exemple, les politiques sociales de l'Alberta et du Québec, au plan cognitif et normatif, ne partagent pas les mêmes référents et ne sont pas situés dans des contextes politiques comparables. Au-delà du référentiel, il est alors nécessaire de recourir à l'histoire sociale et politique distincte de chacune de ces unités.

Note Bibliographique

Ce chapitre est basé sur de nombreux articles écrits dans le cadre d'un projet de recherche financé par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (projet 829-1999-1001). Les principales publications utilisées pour construire ce chapitre sont :

- Dobrowolsky, Alexandra. 2002. "Rhetoric versus Reality: The Figure of the Child and New Labour's Strategic 'Social Investment State'", *Studies in Political Economy*, vol. 69, 43-73.
- Dobrowolsky, Alexandra et Jane Jenson. 2004. "Shifting Representations of Citizenship: Canadian Politics of 'Women' and 'Children'" *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, vol. 11: 2, 154-180.
- Dobrowolsky, Alexandra et Denis Saint-Martin. 2005. "Agency, Actors and Change in a Child-Focused Future: 'Path Dependency' Problematised." *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 43: 1, 1-33.
- Jenson, Jane. 2000. « Le nouveau régime de citoyenneté du Canada. Investir dans l'enfance ». *Lien social et Politiques*, #44, automne, 11-23.
- Jenson, Jane. 2004. "Changing the Paradigm: Family Responsibility or Investing in Children." *Canadian Journal of Sociology/Cahiers canadiens de sociologie*. vol. 29: 2, 2004, 169-92.
- Jenson, Jane et Denis Saint-Martin. 2003. "New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State." *Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie*, vol. 28:1, 77-99.
- Jenson, Jane et Denis Saint-Martin. 2006. "Building Blocks for a New Social Architecture: The LEGO™ paradigm of an active society." *Policy & Politics*, vol. 34: 3, 429-51.
- Saint-Martin, Denis. 2000. "De l'État-providence à l'État d'investissement social?" Dans L. A. Pal (ed) *How Ottawa Spends 2000-2001: Past imperfect, future tense*. Toronto: Oxford University Press, 33-58.
- Saint-Martin, Denis. 2002. « Apprentissage social et changement institutionnel : la politique de 'l'investissement dans l'enfance' au Canada et en Grande-Bretagne », *Politique et Sociétés*, vol. 21: 3, 41-67.
- Saint-Martin, Denis et Alexandra Dobrowolsky. 2005. "Social Learning, Third Way Politics and Welfare State Redesign." In André Lecours (ed.) *New Institutionalism: Theory and Analysis*. Toronto: University of Toronto Press, 245-75.
- White, Deena 2003 "Social Policy and Solidarity, Orphans of the New Model of Social Cohesion." *Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie*. vol. 28: 1, 51-76.

Références aux textes cités

- Battle, Ken and Sherri Torjman. 1996. "Desperately Seeking Substance: A Commentary on the Social Security Review." In Jane Pulkinghan and Gordon Ternowetsky eds., *Remaking Canadian Social Policy: Social Security in the Late 1990's*. Halifax: Fernwood, pp. 52-66.
- Esping-Andersen, Gøsta, Duncan Gallie, Anton Hemerijck, et John Myles. 2002. *Why we need a new welfare state*, Oxford, UK: Oxford University Press.

- Charlebois, Kathleen. 2002. *Le développement du Programme d'action nationale pour enfants: le rôle des connaissances*, mémoire de maîtrise, Département de sociologie, Université de Montréal.
- Clarkson, Stephen. 2005. *The Big Red Machine: How the Liberal Party Dominates Canadian Politics*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Dobrowolsky, Alexandra and Jane Jenson. 2004. "Shifting Representations of Citizenship: Canadian Politics of 'Women' and 'Children'" *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, vol. 11: 2, pp.154-180.
- Dobrowolsky, Alexandra and Jane Jenson. 2005. "Social investment perspectives and practices: a decade in British politics", dans Martin Powell, Linda Bauld and Karen Clarke, eds., *Social Policy Review*, 17, Bristol, UK: The Policy Press, 203-230.
- Dufour, Pascale, Gérard Boismenu et Alain Noël. *L'aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal, et Bruxelles : Peter Lang, 2003.
- Faure, Alain, Gilles Pollet et Philippe Warin. 1995. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris : L'Harmattan.
- Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Jobert, Bruno. 1992. « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, 2 : 219-234.
- Jobert, Bruno. 1995. « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », dans Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris : L'Harmattan, pp.13 – 24.
- Lister, Ruth. 2003. « Investing in the citizen-workers of the future: Transformation in citizenship and the state under New Labour », *Social Policy and Administration*, vol. 37, 5: 427-443.
- Muller, Pierre. 1990. *Les politiques publiques*. Paris : PUF.
- Phillips, Susan. 2001. "SUFA and Citizen Engagement. Fake or Genuine Masterpiece?" *Policy Matters / Enjeux politiques*, vol. 2: 7, pp. 1-36.
- Saint-Martin, Denis. 2000. "De l'État-providence à l'État d'investissement social?" Dans L. A. Pal (ed) *How Ottawa Spends 2000-2001: Past imperfect, future tense*. Toronto: Oxford University Press, 33-58.
- Stanley, Dick. 2003. "What Do We Know about Social Cohesion: The Research Perspective of the Federal Government's Social Cohesion Research Network", *Canadian Journal of Sociology*, vol. 28: 1, 5-17.