



vigie

L'OBSERVATOIRE
DE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

TABLE DES MATIÈRES

ÉDITORIAL	1
REPÈRES	2
RÉFORMES	3
TENDANCES	4
Territorialité, contractualisation et personnalisation de la prestation de services sociaux	
COUP D'ŒIL	6
La contribution des producteurs de connaissances à la qualité des services sociaux	
PARUTIONS	8
RECHERCHES	10
L'Atlas mondial des ressources en déficience intellectuelle (Atlas-DI)	
RÉFÉRENCES	12

PROTECTION SOCIALE, EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE ET ÉQUITÉ

Ce numéro de *Vigie* est consacré à la protection sociale. Incontestables pendant la période de l'État-providence dominant, les politiques sociales sont depuis quelques années remises en question, tant dans leur fondement que dans leur mise en œuvre. Or les objectifs d'équité et de cohésion sociale sont plus que jamais d'actualité, le « tout économique » s'accompagnant, semble-t-il, d'une dégradation de la situation de certains individus ou groupes au sein de la société.

En termes de population, le champ de l'intervention sociale s'élargit. La pauvreté, la violence, l'exclusion, le handicap empruntent de nouvelles formes. Alertés sur ces phénomènes, les acteurs sociaux s'adaptent : ils investissent les nouveaux territoires de l'action publique ouverts par les efforts de décentralisation; ils contractualisent de plus en plus la prestation des services aussi bien à l'égard des prestataires locaux que des bénéficiaires; ils individualisent enfin leurs interventions au détriment parfois de la base familiale traditionnelle.

Même si le secteur privé, le tiers secteur et désormais l'individu sont en première ligne des politiques d'intégration, l'État reste très présent en matière de prévention, de coordination et d'évaluation des politiques avec pour objectif de préserver la cohérence nationale et la justice.

Louis Côté

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

Volume 10 | numéro 1 | avril 2007

REPÈRES

La rubrique « REPÈRES » fournit des références sur les avancées dans le champ d'une politique publique

Dans ce numéro :
LA CULTURE

Nouvelle-Zélande LA GESTION DES MUSÉES

Les musées sont une source importante d'information sur l'histoire sociale et culturelle d'une population. Le présent document fait l'évaluation des politiques et des pratiques de gestion des collections des musées néo-zélandais. Il présente par ailleurs des pratiques exemplaires associées à ce secteur d'activité.

Controller and Auditor-General
<http://www.oag.govt.nz/2006/heritage/>
<http://www.oag.govt.nz/2006/heritage/docs/heritage.pdf>

Australie POURQUOI LES GOUVERNEMENTS S'OCCUPENT-ILS DE LA CULTURE?

Depuis plusieurs décennies, les gouvernements ont pris en charge la promotion, le développement et la protection de la culture. L'auteur du présent article inventorie les défis que pose la gestion de la culture aux gouvernements et présente une nouvelle approche de la question.

Craik, J. (2005). « Dilemmas in Policy Support for the Arts and Cultural Sector », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 64, n° 4, p. 6-19. Accessible via Blackwell Synergy.

France L'ÉTHIQUE ET LE PATRIMOINE CULTUREL

Ce rapport du ministère français de la culture porte sur les métiers liés à la conservation et à l'enrichissement du patrimoine culturel. Il analyse le dispositif législatif et réglementaire des différents secteurs (musées, bibliothèques...), analyse complétée par des textes spécifiques pour chacun d'entre eux. Il insiste notamment sur le développement de l'esprit de responsabilité des professionnels qui doivent montrer « une connaissance aussi claire et complète que possible des multiples implications de [leur] action ». Parmi les propositions émises dans le rapport, on peut noter la constitution d'un observatoire de l'enrichissement du patrimoine culturel public, la création d'une grande inspection polyvalente du ministère, offrant une connaissance globale des actions culturelles, de leurs obstacles et de leurs limites, ou encore l'institution d'un comité d'éthique.

Ministère de la Culture et de la Communication
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000565/index.shtml?xtor=EPR-526>
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000565/0000.pdf>

International

LA PLACE DE LA CULTURE DANS LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

À partir des expériences conduites dans 13 pays, l'ouvrage recense la manière dont la culture, dans le cadre des politiques publiques, peut contribuer à favoriser le développement économique local. L'étude traite donc de l'impact de la culture sur les économies locales et soutient, par exemple, que la culture favorise l'intégration sociale des individus et des communautés en difficulté.

OCDE (2005). *La culture et le développement local*, Paris, OCDE. Accessible en version imprimée à la bibliothèque de l'ENAP à Montréal.

Québec

CULTURE : UNE COMPARAISON FRANCE-QUÉBEC

L'objectif du présent article est de voir comment les gouvernements français et québécois ont respectivement appréhendé la culture depuis un demi-siècle. Il vise à cerner leur conception du développement culturel à travers le temps. D'abord la démarche française, longtemps centralisatrice, au moins jusque dans les années 1980, puis l'approche québécoise qui s'inscrit dans la dynamique constitutionnelle canadienne.

Saint-Pierre, D. et F. Thuriot (2006). « Culture : une comparaison France-Québec », *Pouvoirs locaux. Les Cahiers de la décentralisation*, n° 68, vol. 1, p. 143-152. Accessible en version imprimée à la bibliothèque de l'ENAP à Québec.

États-Unis

LE FINANCEMENT DE LA CULTURE

De nouvelles formes de financement sont apparues dans le domaine de la culture et dans le secteur sans but lucratif aux États-Unis. À titre d'exemple, les auteurs de cet article décrivent les stratégies de commerce au détail des musées américains, puis ils analysent l'évolution de ce type de revenu depuis les années 1980.

Toepler, S. et S. Dewees (2005). « Are there Limits to Financing Culture through the Market? Evidence from the U.S. Museum Field », *International Journal of Public Administration*, vol. 28, n° 1 et 2, p. 131-146. Accessible via METAPRESS.

Royaume-Uni

L'IMPACT DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES SUR LES ARTS

L'art ne se traduit plus seulement à travers des produits culturels, mais il contribuerait de manière non négligeable à l'économie, à la régénération des villes et à l'intégration sociale. Le rapport évalue les effets des politiques gouvernementales sur les arts. Selon les auteurs, plusieurs des prétentions relatives aux bénéfices escomptés des arts seraient sans doute exagérées.

Policy Exchange
<http://policyexchange.moodia.co.za/Publications.aspx?id=56>
<http://policyexchange.moodia.co.za/images/libimages/138.pdf>

Australie

LE PROGRAMME AUSTRALIEN DE SOUTIEN AUX ARTS

L'Australian National Audit Office (ANAO) examine le programme australien de soutien aux arts, le ArtBank. L'analyse porte non seulement sur l'atteinte des objectifs de l'organisme, mais également sur sa raison d'être, ses stratégies publicitaires, sa performance budgétaire, etc.

ANAO
http://www.anao.gov.au/uploads/documents/2005-06_Audit_Report_39.pdf

L'information publiée dans cette rubrique est extraite d'Observgo, le bulletin électronique hebdomadaire de L'Observatoire de l'administration publique
Abonnement à Observgo :
<http://www.observatoire.enap.ca/fr/index.aspx?sortcode=1.14>

RÉFORMES

La rubrique « RÉFORMES » apporte un témoignage sur les réformes administratives globales ou sectorielles engagées dans les ensembles et sous-ensembles continentaux ainsi que par les organisations internationales.

MALAISIE

LA RÉFORME DU MANAGEMENT PUBLIC

L'auteur de cet article analyse les évolutions du management public en Malaisie (de 1981 à nos jours) et ses incidences sur la performance de l'administration et la qualité des services. Inspirées des préceptes du nouveau management public, les réformes, nombreuses et importantes, menées par le gouvernement de Kuala Lumpur, ont consisté pour l'essentiel à mettre l'administration publique au service du développement économique : ce qu'on a appelé *The Malaysia Incorporated Policy*. L'auteur démontre toutefois que si les réformes menées vont toutes dans la bonne direction, leurs résultats à long terme restent comme toute modestes. Malgré ces réformes et un certain nombre d'améliorations dans la prestation des services, la « bureaucratie publique » malaise continue de souffrir des mêmes maux, inefficacité et corruption, sous réserve d'inventaire d'autres problèmes.

Siddiquee, N. A. (2006). « Public Management Reform in Malaysia. Recent Initiatives and Experiences », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 19, n° 4, p. 339-358. Accessible via Emerald.

ÉCOSSE

TRANSFORMER LES SERVICES PUBLICS

Le point de départ de la réforme est le besoin ressenti par les Écossais de disposer de services publics modernes et efficaces, à l'appui du développement économique et social du pays. Si les raisons de la réforme sont les mêmes qu'ailleurs (individualisation de la société, concurrence internationale, mutations technologiques, vieillissement de la population, déclin de l'engagement politique) le changement constitutionnel majeur survenu récemment est l'occasion d'une réflexion sur le secteur public et d'une nouvelle affirmation de celui-ci. Le but de la réforme est d'élever la performance des services publics écossais au niveau de celle des meilleurs au monde. Les valeurs qui soutiennent cette action sont la recherche de l'équité et de la justice sociale et la promotion du développement durable. Les moyens pour y parvenir sont la personnalisation des services, l'aide à l'innovation, l'accroissement de la qualité, de l'efficacité et de la productivité et le renforcement de la responsabilité.

Scottish Executive
<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/130092/0031160.pdf>

INTERNATIONAL

25 ANS DE RÉFORME DE LA GESTION PUBLIQUE

L'OCDE dresse un bilan des réformes de la gestion publique engagées par la plupart des pays membres de l'organisation. Trois raisons principales, le plus souvent imbriquées, ont incité les pays à réformer leur secteur public : une crise économique et le poids de la dette publique, l'évolution des consommateurs et de leurs attentes et une crise de confiance entre l'État et les citoyens. Les axes des réformes ont été l'amélioration de la performance, le recentrage sur les besoins des bénéficiaires et l'amélioration de la transparence envers le Parlement et les citoyens. Après 25 ans de réforme, le premier constat est la récurrence des solutions adoptées : partout une composante budgétaire liée à la mesure des résultats; partout une réflexion sur le périmètre de l'État; partout une incursion du client dans le fonctionnement interne des administrations publiques. Ces évolutions ont transformé, parfois radicalement, les systèmes de gestion de la fonction publique et incontestablement favorisé la modernisation du secteur public.

Institut de la gestion publique et du développement économique
http://www.comite-histoire.minefi.gouv.fr/sections/etudes_publication/etudes/bilan_de_25_ans_de_r/view

ÉTATS-UNIS

UN GUIDE SUR LA PARTICIPATION CITOYENNE

Aux États-Unis, nombreux sont les États, les municipalités et les régions qui ont reconnu l'importance de revitaliser la gouvernance démocratique en accordant une plus grande place à la participation citoyenne. Le présent guide inventorie les politiques et les innovations existantes, mais son objectif est surtout de renforcer la participation citoyenne dans les processus de décision des agences fédérales. Il s'agit d'encourager les dirigeants fédéraux à prendre conscience que les citoyens sont potentiellement des agents de la gouvernance démocratique. Pour cela, ils doivent modifier profondément leur perspective : considérer d'une part l'engagement citoyen comme un processus et non comme un échange et, d'autre part, voir le citoyen, non comme un consommateur, mais comme un « initiateur » de politiques et de programmes. Le guide fournit des exemples de pratiques dans le champ de la démocratie délibérative, démontre les capacités de la communication virtuelle et recommande des techniques pour créer une véritable « infrastructure de l'engagement ».

IBM Center for Business in Government
http://www.businessofgovernment.org/main/publications/grant_reports/details/index.asp?gid=239
<http://www.businessofgovernment.org/pdfs/LukensmeyerReport.pdf>

L'identification des avancées théoriques et des pratiques émergentes suivantes est le fruit d'une consultation des membres de la Communauté de recherche sur les politiques sociales de L'Observatoire de l'administration publique : Michel Bernier, Mélanie Bourque, Renée Lamontagne et Lionel Robert.

L'animation et la coordination des communautés de recherche de L'Observatoire de l'administration publique sont assurées par Nicolas Charest.

nicolas.charest@enap.ca

*Cette appréhension... de
l'action sociale induit une
surexposition de l'individu...*

TERRITORIALITÉ, CONTRACTUALISATION ET PERSONNALISATION DE LA PRESTATION DE SERVICES SOCIAUX

Provoqué au début des années 1980 par la crise des finances publiques et caractérisé, entre autres, par l'émergence de nouveaux acteurs de la gouvernance publique, le repositionnement de l'État-providence n'a pas fait disparaître le champ consenti à l'intervention des services sociaux. Malgré sa datation ancienne, la définition suivante de ce champ conserve toute sa pertinence : « [...] ensemble de moyens de nature préventive ou corrective, par lesquels la société vient en aide à des personnes, à des familles, à des groupes, à des collectivités, afin de les maintenir, de les intégrer ou de les réintégrer dans ce qu'ils considèrent comme une vie normale¹ ».

À l'origine, les politiques et les programmes relatifs aux services sociaux devaient permettre d'améliorer les conditions de vie de certains groupes sociaux et par voie de conséquence d'entraîner une meilleure productivité économique de la société dans laquelle ces groupes trouvaient à s'épanouir. Cette idée est aujourd'hui reprise et valorisée, les sommes investies dans les programmes de protection sociale ne représentant pas une dépense, mais bien un investissement. Des liens sont de plus en plus fréquemment noués entre certaines initiatives en matière de protection sociale et de politique économique. De fait, une « bonne » politique dans le domaine social devrait constituer un élément clef du progrès économique.

Dans la prestation des services sociaux, l'État agit de plus en plus en interaction avec des acteurs civils et coordonne le rôle du marché et de la famille. Esping-Andersen nous rappelle d'ailleurs que pour bien comprendre ce champ, nous devons « (...) tenir compte de la manière dont les activités de l'État sont coordonnées avec les rôles du marché et de la famille dans la prévoyance sociale² ». Dorénavant, le repositionnement de l'intervention de l'État dans le champ des services sociaux questionne également les contours de sa responsabilité, qui peut être totale ou partagée, dans la prise en charge des risques sociaux.

Outre la réévaluation du rôle de l'État, le nouveau dessein du champ des services sociaux s'inscrit sur plusieurs lignes de force. Nous évoquerons ici quatre d'entre elles : l'État habilitant, la redistribution de la prestation dans un cadre territorial, le développement de pratiques contractuelles et l'inflexion des approches selon le principe d'individuation.

L'ÉTAT HABILITANT ET L'INDIVIDU ACTEUR

Le repositionnement de l'État au sein de sa société a des conséquences sur l'ensemble de ses missions et de ses activités, y compris dans le domaine de la protection sociale. Pour autant, inaugurer un nouveau partage de responsabilités pour assumer les risques sociaux ne se traduit pas nécessairement par un retrait de l'État. Certes, le secteur privé et le tiers secteur – dit

aussi associatif, communautaire ou de la société civile – occupent une place de plus en plus grande dans la prestation de services. L'individu lui-même apparaît aujourd'hui à son tour comme acteur de sa réintégration sociale. Il lui appartient de facto d'engager sa responsabilité pour la préservation de sa santé, mentale et physique, de sa sécurité, etc. Mais l'État reste très présent, au titre de la prévention, la responsabilisation de l'individu passant inévitablement par une information adéquate.

LES ENJEUX DU « LOCALISME », COHÉSION ET ÉQUITÉ

Dans le cadre d'une gouvernance décentralisée, clef de voûte de toutes les réformes administratives, et en vertu de différents principes, notamment ceux de subsidiarité, d'accessibilité aux prestations et d'efficacité des services, la prestation de services sociaux acquiert un ancrage territorial. Celui-ci trahit la volonté des gouvernements de rapprocher les lieux dispensateurs de la prestation des citoyens bénéficiaires qui en ont besoin et qui en font la demande. Ce glissement « localiste » ne manque pas toutefois de susciter des interrogations à propos de la cohésion, de la cohérence et de l'équité. Comment en effet s'assurer d'offrir un service de qualité équivalente et en quantité suffisante sur l'ensemble d'un territoire national? De quels outils fiables dispose-t-on par ailleurs pour mesurer le niveau de performance jugé nécessaire, tant celui-ci demeure difficile à atteindre, l'efficacité ne se calculant pas seulement au nombre de prestations versées.

VERS UNE LOGIQUE DE CONTRACTUALISATION

Le réaménagement de la structuration de la prestation de services sociaux sur un concept « localiste » s'accompagne d'une refonte conjointe de sa gestion qui privilégie la démarche contractuelle. Inspirée des préceptes du nouveau management public et affiliée communément à une logique marchande, cette orientation se concrétise tout d'abord par la conclusion d'ententes entre les organismes centraux et les prestataires de services au niveau local.

Mais la contractualisation affecte aussi les relations entre l'individu bénéficiaire et le prestataire de services. C'est ainsi que l'individu peut quelquefois se voir imposer le respect de certaines conditions pour demeurer admissible au versement d'indemnités ou avoir accès aux services. Cette application de la forme contractuelle offre pareillement un défi, pour l'organisme comme pour le bénéficiaire, tant à l'égard de la mesure de la performance que de la sauvegarde de l'équité.

L'INDIVIDUALISATION DES RÉPONSES

La prestation de services sociaux, et conséquemment son organisation, reposait autrefois sur une analyse des problèmes en fonction de « populations » ou de groupes socioéconomiques, statistiquement et administrativement définis. Aujourd'hui, l'action publique doit trouver son assise à travers la singularité des parcours individuels. Cette nouvelle plate-forme, par nature mouvante et insaisissable, n'est pas a priori garante d'une intervention juste et adaptée. Dès lors, elle contraint les acteurs publics à connaître et à comprendre les mécanismes et les processus sous-jacents à la généralisation de phénomènes sociaux de masse, comme l'exclusion. Au Québec, à titre d'exemple, dans le cadre de la plus récente configuration de l'organisation des services, les prestataires doivent d'ailleurs exercer une responsabilité populationnelle.

Cette appréhension contemporaine de l'action sociale induit également une surexposition de l'individu au détriment de la famille, traditionnel « objet d'intervention ». Ce déplacement du ciblage social peut entraîner certains groupes, comme celui des familles monoparentales, vers une plus grande précarité. Devant ce dilemme, l'État peut-il concevoir de moduler ses interventions, parfois sur une base familiale, parfois sur une base individuelle, en s'assurant dans le même temps de préserver une équité entre les bénéficiaires et de respecter leur réalité?

Notes

- 1 Source : Québec (1972). « Les services sociaux », *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, quatrième partie, vol. VI, tome 1, p. 26.
- 2 Esping-Andersen, G. (1999). *Les trois mondes de l'État-providence : essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Presses universitaires de France.

On entend généralement par programmes sociaux, l'ensemble des activités développées par l'État et par la société civile pour répondre à une gamme étendue de besoins socioéconomiques et psychosociaux des citoyens. Les politiques sociales et celles qui visent le développement social comprennent, par exemple, des programmes portant sur l'assistance financière, la lutte contre la pauvreté, l'aide à l'emploi et au logement, l'éducation, l'entraide communautaire, la défense des droits...

*...la préoccupation de la société
envers les manifestations de la
violence...*

LA CONTRIBUTION DES PRODUCTEURS DE CONNAISSANCES À LA QUALITÉ DES SERVICES SOCIAUX

Par **Renée Lamontagne** et **Jean-Pierre Duplantie**

Renée Lamontagne est directrice du Bureau de liaison Santé et Services sociaux – ENAP
renee.lamontagne@enap.ca

Jean-Pierre Duplantie est directeur général du Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire
jean-pierre.duplantie@cjm-iu.qc.ca

Au Québec, le concept de services sociaux a été abordé dès la création du système public de santé, au début des années 1970 (Commission Castonguay-Nepveu) avec le choix de réunir, dans une même administration, les services de santé et les services sociaux, choix traduisant une conception holistique de la santé.

Une définition plus précise en a été donnée dans le Rapport de la commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux (Commission Rochon, 1988) qui associait « les services sociaux à l'ensemble des programmes destinés à promouvoir la prévention des problèmes sociaux et psychosociaux, à assurer la protection des personnes et des groupes vulnérables ainsi que l'adaptation sociale et l'intégration sociale des personnes présentant des besoins particuliers ». Les dispensateurs des services sociaux sont issus des secteurs public, privé et communautaire et il en est de même de la provenance du financement. Les disciplines professionnelles associées à cette « dispensation » – criminologie, psychologie, psychoéducation, travail social – sont à la source des pratiques psychosociales, psychothérapeutiques et psychoéducatives liées aux services sociaux.

La conception de la qualité en matière de services socio-sanitaires contient des préoccupations liées à des services pertinents, dispensés en temps opportun, de façon sécuritaire pour les usagers et dans le respect de leurs droits. Même si la qualité est multiforme, puisqu'elle concerne autant la connaissance et la compétence que les attitudes et les comportements des dispensateurs de services, la formation et la recherche en sont des vecteurs importants. De même qu'on a assisté, au cours des dernières décennies, à l'émergence de nouveaux problèmes sanitaires (sida, diabète à l'état endémique, pandémies), on assiste également à l'émergence de nouvelles problématiques sociales. La violence, sous toutes ses formes, en constitue une illustration, que ce soit la violence faite aux enfants, aux aînés, aux femmes, aux personnes plus fragiles, par exemple celles atteintes d'une déficience intellectuelle, le suicide, les gangs de rue... Si on ne peut démontrer que ce phénomène est en croissance, plusieurs signaux indiquent que la préoccupation de la société envers les manifestations de la violence est importante.

L'ampleur des problèmes pris en charge par les services sociaux mérite par conséquent des interventions de qualité, rigoureuses et pertinentes, appuyées sur des données probantes, et ce niveau ne peut être atteint sans la contribution des producteurs de connaissances à travers leurs activités d'enseignement et de recherche.

UNIVERSITÉS ET MILIEUX DE PRATIQUES : DES CONTRIBUTIONS RÉCIPROQUES

■ Les universités

Tout en reconnaissant que le rôle des universités n'est pas uniquement la préparation à des marchés du travail spécifiques, la formation professionnelle doit offrir des connaissances sur les trois pôles, savoir (connaissances), savoir-faire (compétences) et savoir-être (attitudes et com-

portements), qui tiennent compte des problématiques sociales émergentes et de l'évolution des pratiques. Dans cette perspective, les universités doivent prendre l'initiative d'ouvrir leurs comités de programme à une présence continue non seulement des ordres professionnels, mais aussi des responsables de la pratique professionnelle en milieu de travail. Ainsi, les principaux employeurs des diplômés n'auraient pas à s'associer dans un programme national de formation pour offrir à leurs nouveaux employés des formations sur les valeurs ou sur les interventions et les connaissances de base.

En matière de recherche, l'université détient l'expertise scientifique et méthodologique. L'importance de son mandat en matière de recherche fondamentale est reconnue. Les établissements universitaires sont en compétition pour le recrutement des plus grands chercheurs. Il n'en est pas ainsi en ce qui concerne la recherche appliquée. C'est pourquoi d'ailleurs les fonds de recherche et les entreprises, par le truchement du financement, exigent de plus en plus un partenariat entre université et milieu de pratique.

Alors que des phénomènes sociaux récents (redéfinition de la famille, nouveaux visages de la violence, multiculturalisme, dépendances multiformes...) posent des défis à la société, il est notoire que la recherche dans le secteur des sciences sociales ne revêt pas le caractère de prestige de la recherche associée aux sciences de la santé, par exemple, et que son financement en fait un parent pauvre. Il est donc essentiel que les universités reconnaissent l'importance de leur contribution et de leur responsabilité envers les problèmes sociaux de l'heure et ceux que nous pouvons anticiper et qu'elles suscitent l'intérêt des chercheurs.

■ Les milieux de pratique

Par l'expression des besoins sur les plans de la formation et de la recherche et l'adaptation de leurs pratiques aux résultats de la recherche, la contribution des milieux de pratique est le corollaire de la responsabilité des universités.

Depuis longtemps, les établissements du réseau contribuent à la formation pratique. Forts de la connaissance des besoins de la pratique, ils doivent inciter leurs intervenants « seniors » à encadrer les futurs intervenants et offrir un programme rigoureux de supervision. L'expertise acquise par de nombreux intervenants qui ont enrichi leur pratique du terrain en participant à des projets de recherche ou en suivant des programmes de formation variés, devrait être mise à la disposition des milieux universitaires non seulement dans le cadre de la supervision de stagiaires, mais par des interventions dans les programmes de formation théorique.

Si les universités ont l'obligation de développer la recherche en collaboration avec les milieux de pratique, ceux-ci doivent servir de laboratoire et faciliter l'accès aux données relatives à la clientèle et aux pratiques d'intervention. La contribution des gestionnaires et des intervenants pour déterminer les sujets de préoccupation et aider à la définition de problématiques de recherche doit être encouragée. Même si le dessein

de la mission d'instituts et de centres affiliés universitaires s'est inscrit dans cette perspective, cet apport doit s'étendre à l'ensemble des milieux de pratique.

CONCLUSION

Devant l'ampleur et la complexité des problèmes sociaux, les nouvelles formes qu'ils prennent et les défis qu'ils posent pour le développement social des communautés, les universités et les milieux de pratique du secteur social sont conviés à un partenariat renouvelé. Tout en conservant un rôle essentiel de leadership, le milieu universitaire n'a plus l'exclusivité de l'accroissement et de la diffusion des connaissances. Les universités doivent prendre appui sur les milieux de pratique à la fois pour actualiser et enrichir leurs programmes de formation et comme laboratoire de recherche et d'expérimentation. Tout en ayant un rôle important à jouer dans le développement et le transfert des connaissances, les milieux de pratique doivent pouvoir compter sur le leadership du milieu universitaire pour mieux comprendre les caractéristiques et les besoins de leurs clientèles, évaluer leurs programmes et leurs pratiques, déployer les interventions les plus appropriées et questionner leur organisation et leur gestion des services.

De nouvelles formes de collaboration universités-milieux de pratique sont nécessaires. Elles passent par la valorisation de la recherche – dont la recherche appliquée – dans le domaine social, la reconnaissance de la contribution des milieux de pratique, l'expérimentation de liens favorisant les projets conjoints et la création de postes conjoints. Ces postes pourraient être du type professeurs-cliniciens permettant d'aller au-delà des fonctions de chargés de cours. En recherche, des chercheurs universitaires pourraient avoir des affectations partielles en établissement ou à l'inverse des chercheurs en établissement pourraient obtenir un statut formel en milieu universitaire lié à certaines obligations universitaires.

Ce rapprochement entre universités et milieux de pratique dans le domaine social exige qu'on invente un espace entre le principe sacré de l'autonomie universitaire et la recherche de la plus grande pertinence. Mais il faut d'abord reconnaître l'importance de l'approche sociale pour le développement de nos communautés.

Références

- Québec (2005). *Rapport du Comité sur l'organisation universitaire des services sociaux*, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux.
- Québec (1988). *Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux*, (Rapport Rochon), Québec.
- Québec (1972). *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, (Rapport Castonguay-Nepveu), Québec.

CANADA

LA PAUVRETÉ DES ENFANTS ET L'ÉTAT-PROVIDENCE

Considérée comme le symptôme d'une société à la fois économiquement et moralement en voie de paupérisation, la pauvreté des enfants est désormais un sujet d'actualité familial. Dès 1989, la Chambre des communes du Canada avait adopté à l'unanimité une résolution pour éradiquer la pauvreté des enfants d'ici à 2000. Une coalition d'organisations non gouvernementales s'était formée pour éclairer l'action du gouvernement à cet effet. Quinze ans après, le nombre d'enfants pauvres n'a jamais été aussi élevé. Les statistiques indiquent que 20 à 25 % des enfants canadiens appartiennent à des familles sous le seuil de pauvreté. Cet ouvrage tente de comprendre pourquoi les orientations apportées aux politiques sociales n'ont pas pu endiguer l'aggravation de la situation au point que l'existence d'une pauvreté des enfants soit considérée aujourd'hui comme « normale » dans une société aussi riche que celle du Canada. Globalement, l'auteure replace le phénomène dans le contexte de la remise en question de l'État-providence. Pour les familles à faible revenu, les politiques néolibérales ont eu pour conséquence une privation des droits sociaux, remplacés par des dons charitables (milieu communautaire, banques alimentaires, etc.).

Ismael, S. (2006). *Child Poverty and the Canadian Welfare State. From Entitlement to Charity*, Edmonton, University of Alberta Press.

UNION EUROPÉENNE

L'ÉTAT-PROVIDENCE, PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

Comme économiste, l'auteur déclare que ses réflexions et ses recherches ont, de tout temps, dû s'accommoder de deux « pensées uniques » et « se faufiler » entre elles : d'un côté, priorité au marché sur toute autre considération, fut-elle sociale, politique ou culturelle; de l'autre, les objectifs d'équité et de cohésion sociale ont préséance sur l'efficacité économique et la croissance. Fort de son expérience, l'auteur suggère qu'il existe une voie intermédiaire, une approche équilibrée dans la prise en compte des considérations d'efficacité et d'équité. Le modèle social européen lui permet d'illustrer son propos. L'Europe a inventé l'État-providence après la Seconde Guerre mondiale. Il a permis un développement économique et social sans précédent. Or, malgré les remises en cause récentes dont il a fait l'objet, les Européens continuent de penser que c'est de la responsabilité du gouvernement de s'assurer que quiconque est pauvre, malade, handicapé, sans emploi ou âgé ne soit pas exclu de la société. Ce consensus sur la cohésion sociale est sans doute un acquis à préserver.

Pestieau, P. (2006). *The Welfare State in the European Union. Economic and Social Perspectives*, Oxford, Oxford University Press.

ÉTATS-UNIS

LES PROMESSES NON TENUES DE LA RÉFORME DE LA « PROVIDENCE »

Par son travail de recherche sur le terrain, ce collectif souhaite tempérer l'enthousiasme des politiciens et des journalistes qui, depuis 1996 et le vote de la *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*, ne manquent pas une occasion de célébrer le « succès » de la réforme législative de la protection sociale. Pour les auteurs, la réforme a fait de l'aide publique un privilège et non un droit. Dépassant les conventions qui ignorent la face sombre de la réforme, ils examinent son histoire, ses liens avec l'accroissement de la pauvreté et des échecs familiaux ainsi que l'impact du racisme sur la pauvreté et sur son traitement. En prônant exagérément les vertus de l'individualisme, du travail et de la propriété, la réforme a « desséché » la démocratie solidaire américaine. Ils n'hésitent pas, à propos de la réforme, à parler d'« énorme déception » et même d'« attaque en règle » contre les populations les plus vulnérables : Afros-Américains, immigrants et surtout mères de famille pauvres, monoparentales ou non, celles-ci condamnées désormais à « survivre ».

Kilty, K. M. et E. A. Segal (dir.) (2006). *The Promise of Welfare Reform. Political Rhetoric and the Reality of Poverty in the Twenty-First Century*, New York, Haworth Press.

INTERNATIONAL

LA PROTECTION SOCIALE DANS CINQ PAYS INDUSTRIALISÉS

Cet ouvrage offre un panorama des services sanitaires et sociaux dispensés aux enfants et aux personnes âgées dans cinq grandes nations industrialisées : la Finlande, l'Allemagne, le Japon, le Royaume-Uni et les États-Unis. Au-delà de la description des institutions en place, les auteurs tentent de décrypter les qualités intrinsèques des cinq systèmes de protection sanitaire et sociale. Un retour sur les origines historique, économique et politique de chaque système leur sert de base pour théoriser les trajectoires spécifiques de chacun d'eux. Car si l'organisation et les structures en place apparaissent similaires, répondant en cela à des contraintes comparables, il existe de fortes différences dans les approches. Les auteurs s'attachent à décrire ces variations et leurs conséquences dans les débats qui animent les États post-providence : manque de cohérence, transformation des services sociaux de bien privé en commodité publique, conflit entre universalité et sélectivité, tensions nouvelles entre droits individuels et réponses familiales.

Anttonen, A, J. Baldock et J. Sipilä (dir.) (2003). *The Young, the Old and the State. Social Care Systems in Five Industrial Nations*, Cheltenham UK, Edward Elgar.

ÉTATS-UNIS

À LA RECHERCHE DE LA JUSTICE SOCIALE

Pour exister, la justice sociale requiert des droits politiques, la liberté d'expression, le droit au travail, une justice populaire, etc. Mais pour les auteurs, le seul exercice des droits politiques ne suffit pas à créer une société empreinte de justice sociale. Le président américain Franklin D. Roosevelt plaidait en son temps pour un second *Bill of Rights*. Parmi les nouveaux droits, on trouvait le droit à un travail bien rémunéré, le droit de se nourrir et de se vêtir adéquatement, de se loger décentement, le droit de recevoir une éducation, de bénéficier d'une protection médicale ou encore d'être assuré contre les aléas de la vie : chômage, maladie, handicap, vieillesse. Or, aujourd'hui encore, l'atteinte de ces objectifs rencontre de sérieuses oppositions. La réduction des prestations sociales, les déficits fédéraux, les dépenses militaires, un système éducatif non compétitif sont autant d'obstacles au développement de politiques de lutte contre la pauvreté, de politiques de santé et d'éducation. La situation présente et future est critique : la solidarité nationale et la justice sociale sont menacées.

Dolgoff, R. et D. Feldstein (2007). *Understanding Social Welfare. A Search for Social Justice*, 7^e édition, Boston, Pearson Allyn and Bacon.

FRANCE

LES INTERVENTIONS SOCIALES DE PROXIMITÉ

Les enjeux liés aux espaces de proximité dans lesquels le problème de la pauvreté, de l'exclusion, de l'immigration et de la jeunesse s'articule et s'expose de façon marquante, occupent une place de plus en plus importante dans la politique publique. La recherche de nouveaux outils d'intervention sociale pour établir des liaisons entre les quartiers populaires et la ville est devenue un enjeu majeur. Les espaces sociaux étant parcellisés et le passage d'un côté à l'autre supposant un minimum d'incitatifs, la présence de centres sociaux et de maisons de quartier où la politique publique se concrétise, constitue un point de rencontre vivant et conflictuel. Les différentes contributions de cet ouvrage tentent d'analyser l'inscription paradoxale des interventions sociales dans les espaces de proximité marqués par une image stigmatisée à partir d'observations des acteurs de terrain. Le positionnement des centres sociaux et des maisons de quartier au sein des espaces urbains relégués comme un pont relié aux institutions, constitue le point central de la préoccupation des auteurs.

Poyraz, M. (dir.) (2005). *Les interventions sociales de proximité*, Paris, L'Harmattan, Coll. Le travail du social.

Le Centre de Montréal pour la recherche et la formation en santé mentale et ses centres de réadaptation en déficience intellectuelle affiliés, Lisette-Dupras et de l'Ouest de Montréal, ont été mandatés par l'Organisation mondiale de la santé pour réaliser un Atlas mondial des ressources en déficience intellectuelle.

...l'information concernant la déficience intellectuelle est inexistante [...] pour de nombreux pays

L'ATLAS MONDIAL DES RESSOURCES EN DÉFICIENCE INTELLECTUELLE (ATLAS-DI)

Par **Céline Mercier** et **Jocelin Lecomte**

Céline Mercier est directrice des Technologies de l'information et de la recherche du Centre de réadaptation Lisette-Dupras
cmercier.crid@ssss.gouv.qc.ca

Jocelin Lecomte est conseiller à l'information et à la recherche du Centre de réadaptation Lisette-Dupras
jlecomte.crid@ssss.gouv.qc.ca

À la suite du succès de la *Conférence OPS/OMS* de Montréal sur la déficience intellectuelle tenue en 2004, et en soutien à la *Déclaration de Montréal sur la déficience intellectuelle* qui y fut signée, le Département de santé mentale et d'abus de substances psychoactives de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a demandé au Centre collaborateur OMS de Montréal pour la recherche et la formation en santé mentale et à ses centres de réadaptation en déficience intellectuelle affiliés, Lisette-Dupras et de l'Ouest de Montréal, de prendre la responsabilité de réaliser un Atlas mondial des ressources en déficience intellectuelle (Atlas-DI).

La production d'un Atlas s'inscrit dans la mission de l'OMS d'offrir une assistance technique à ses États membres pour les seconder dans le développement de services de santé de qualité. Dans cette optique, les Atlas ont pour but de mettre à la disposition des États membres une information de base quant aux ressources disponibles dans leur pays, dans un domaine donné. Jusqu'ici, l'OMS a fait paraître six Atlas : deux sur la santé mentale (2001, 2005), un sur les troubles neurologiques (2004), un sur la santé mentale chez les enfants et adolescents (2005), un sur les ressources et services pour la formation en psychiatrie (2005) et un sur l'épilepsie (2005)¹. Les objectifs spécifiques de l'Atlas-DI sont :

- de décrire la situation des ressources et des services offerts en DI dans chacun des 193 États et des 11 territoires membres de l'OMS;
- d'analyser la répartition de ces ressources et de ces services suivant la région de l'OMS, le niveau de développement des pays et la taille de leur population;
- d'utiliser cette cartographie en tant que donnée de base (*baseline*) pour assurer le suivi des changements quant aux ressources et aux services de soutien offerts aux personnes avec une DI, à leurs proches et aux milieux, tant aux paliers national que régional et international.

MÉTHODE

L'Atlas-DI est réalisé suivant une méthodologie générique propre à la série des Atlas, mais adaptée à chacun des domaines visés par un Atlas donné. À la suite de la consultation d'experts en déficience intellectuelle, il s'agit dans un premier temps de développer un questionnaire ainsi qu'un glossaire d'accompagnement (dans le cas présent disponibles en anglais, espagnol, français et russe). Ce questionnaire est par la suite rempli par des répondants nationaux des 193 pays et des 11 territoires membres de l'OMS, identifiés au préalable par les conseillers régionaux en santé mentale de l'OMS et par la consultation de sources multiples (organisations internationales de professionnels, de chercheurs, de parents et de personnes présentant une déficience intellectuelle). Les données sont validées et complétées par les ministères nationaux concernés, la littérature scientifique et les autres sources disponibles. Elles sont ensuite analysées suivant les variables d'intérêt et traduites en « cartes » pour dessiner l'Atlas. Celui-ci constitue une publication officielle de l'OMS, disponible en version papier et sur le site Internet de l'Organisation. L'équipe de recherche est constituée de deux chercheurs québécois (Céline Mercier et Jocelin Lecomte) et de deux chercheurs de l'OMS à Genève (Shekhar Saxena et Marco Garrido Cumbreira). Le projet a reçu un appui financier de la part du ministère de la Santé et des Services sociaux, de l'Office des personnes handicapées du Québec et de la Fédération québécoise des centres de réadaptation en déficience intellectuelle et troubles envahissants du développement (FQCRDI-TED).

RÉSULTATS

À ce jour, 119 questionnaires ont été remplis, avec des taux de réponse assez équivalents d'une région de l'OMS à l'autre (57 % pour la région africaine, 53 % pour la région Méditerranée orientale, 36 % pour la région Asie du sud-est, 59 % pour la région Pacifique occidentale, 49 % pour la région des Amériques), exception faite de la région de l'Europe (75 % pour cette région). Les pays participants représentent (à ce jour) 76 % de la population mondiale. Le processus de collecte de données et les résultats préliminaires fournissent déjà des indications quant à la situation des ressources et services en DI à travers le monde.

Première constatation, l'information concernant la déficience intellectuelle est inexistante ou peu accessible pour de nombreux pays. Plus fondamentalement encore, il s'est révélé souvent difficile d'identifier un porteur de dossier au palier central qui puisse rendre compte de la situation d'une façon globale. Cette situation se retrouve aussi bien dans les pays développés que dans les pays émergents ou en développement, et ce, pour des raisons assez semblables. En premier lieu, il apparaît que la DI relève de ministères différents selon les pays : santé, affaires civiques ou sociales, enfance ou famille, personnes handicapées, éducation. L'information peut aussi être dispersée entre différents ministères (à ceux nommés plus haut, il faut ajouter les ministères du revenu, du travail, du transport et de la

justice) ou accessible uniquement aux paliers régional et local. Enfin, en ce qui concerne les pays émergents ou en développement, il arrive fréquemment que le domaine de la DI ne soit pas constitué en tant que tel.

Une seconde constatation concerne les disparités extrêmes entre pays et entre différentes localisations géographiques à l'intérieur d'un même pays. Alors que les pays d'Amérique du Nord, d'Europe, l'Australie et la Nouvelle-Zélande disposent d'un ensemble de ressources et de services assez bien répartis sur l'ensemble de leur territoire, on observe dans les autres régions du monde une quasi-absence de ressources et de services. Les services qui existent dans ces régions relèvent en général d'associations de parents ou encore d'organismes non gouvernementaux actifs sur le plan international. Cette situation entraîne des disparités énormes selon le lieu où les personnes résident, le niveau de revenu des familles, le niveau de déficience.

CONCLUSION

La responsabilité confiée au Québec de réaliser le projet Atlas-DI représente à la fois un point d'arrivée et un tremplin. Un point d'arrivée, puisqu'elle découle du mouvement de désinstitutionalisation et de normalisation amorcé au Québec à partir des années 1970, du caractère avant-gardiste de sa politique en DI de 1988 (MSSS, 1988) et de sa mise à jour de 2000 (MSSS, 2000), et, de façon générale, de ses politiques en matière d'intégration des personnes vivant avec des incapacités.

L'Atlas-DI est aussi un tremplin. Grâce à lui, le Québec se positionne en tant qu'expert dans le domaine de la déficience intellectuelle. L'Atlas-DI ouvre la possibilité d'une collaboration continue avec l'OMS et d'un engagement à long terme sur le plan international ainsi que des collaborations sur les plans de la recherche et du transfert des connaissances. L'Atlas peut être mis à jour de façon périodique; les instruments de collecte aussi bien que les données recueillies peuvent être augmentés, enrichis et raffinés. L'expérience passée démontre également que la publication d'un Atlas crée une demande de consultation, de formation et de transfert des connaissances. Le positionnement du Québec en tant que lieu d'expertise en DI pour l'OMS ne manquera pas non plus d'y exercer un effet générique en termes de maintien de la qualité des ressources et d'incitatif à l'innovation dans le soutien aux personnes avec une DI, à leurs proches et aux milieux.

Note

- 1 Ces Atlas sont accessibles à l'adresse suivante : www.who.int/mental_health/evidence/atlas

RÉFÉRENCES

La rubrique « RÉFÉRENCES » apporte un éclairage sur les communications déposées et les débats menés lors de congrès, séminaires, colloques ou symposiums tenus à travers le monde.

POUR UNE OUVERTURE DES LIEUX DE TRAVAIL ET UNE MEILLEURE VIE AU TRAVAIL

CONFÉRENCE ORGANISÉE PAR LE NATIONAL CENTRE FOR PARTNERSHIP PERFORMANCE KILMAINHAM / IRLANDE – 22 JUIN 2006

La conférence, qui réunissait plus de 350 participants issus aussi bien du secteur public que du secteur privé, avait pour objectif d'étudier comment la mise œuvre de partenariats pouvait modifier et améliorer à la fois le milieu et la vie au travail. D'entrée de jeu, les discussions ont mis en lumière la forte aspiration des praticiens à un changement des méthodes et des pratiques du management et leur espoir que le partenariat soit dans le futur un moyen de résoudre les difficultés qui surgissent entre employeurs et employés. Trois thèmes ont émergé des interventions et des échanges : 1) la nécessaire généralisation d'une attitude partenariale au niveau local (entreprises et organismes publics). C'est désormais un enjeu socioéconomique, une possible réponse à l'« anxiété » de l'encadrement intermédiaire et un défi pour les syndicats; 2) l'indispensable changement de mentalité au sujet du jugement porté sur le bien-être du travailleur. Ainsi les employeurs sont-ils appelés à voir dans leur main-d'œuvre un atout en matière d'innovation. Ils sont également invités à reconnaître, en termes de considération ou de carrière, la contribution de leurs employés et de la valider comme un avantage dans la compétition économique; 3) enfin, sachant que la composition, les besoins et les attentes de la main-d'œuvre irlandaise resteront relativement stables jusqu'en 2016, les délégués ont souligné l'urgence d'agir. Parmi les priorités, la formation continue tout au long de la vie professionnelle est apparue comme l'une des clefs pour renforcer la confiance des travailleurs et par voie de conséquence mettre en adéquation leurs aspirations avec les intérêts et la réussite de leur entreprise ou de leur organisation.

NCPP – National Centre for Partnership Performance
<http://www.ncpp.ie/dynamic/docs/Conference>

Report220606.pdf

ÉVALUATION EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE ET MÉCANISMES DE DÉNONCIATION

8^E COLLOQUE ANNUEL DE LA SECTION QUÉBEC DE EPAC/APEC – 3 MAI 2006

Réunis à l'occasion de leur colloque annuel, les praticiens en éthique du Canada avaient mis deux sujets à leur ordre du jour : l'évaluation de la « performance » éthique et « dénonciation ou dialogue ». Dans un premier temps, les participants au colloque ont relevé qu'il y avait peu de demandes formelles d'évaluation organisationnelle en matière d'éthique dans les organisations québécoises. Lorsqu'elles existent, elles émanent généralement du conseil d'administration ou du comité d'éthique. Elles portent sur les besoins ou les risques en éthique ou sur le climat éthique. En ce qui concerne les méthodes d'évaluation, dont plusieurs exemples ont été décrits, les participants ont observé une saturation de la méthode du sondage. Les entrevues et les groupes de discussion étant dispendieux à organiser, l'utilisation de « tribune électronique » (questions rapides par Internet) a été suggérée. Parmi les enjeux et les écueils rencontrés, les professionnels ont cité, entre autres, l'identification des besoins réels, l'adéquation des outils au milieu, la fiabilité des résultats, la confidentialité et le suivi. Sur le deuxième point à l'ordre du jour, les participants ont témoigné sur l'utilisation des mécanismes de dénonciation existants. Ils les ont jugés peu efficaces et contraires à la culture québécoise. En résumé, il faut faire appel à ces mécanismes en dernier recours, associer les syndicats et les employés à leur mise en place, bien définir ce qu'est un acte fautif, s'assurer de la clarté, de la crédibilité et de la confidentialité des processus et surtout ne pas rémunérer la dénonciation. Au demeurant, d'autres dispositifs existent, notamment dans le domaine de la santé et le dialogue éthique est en fin de compte toujours préférable.

EPAC/APEC - Association des praticiens en éthique du Canada

<http://www.epac-apec.ca/2006-ConferenceQuebec.htm>

L'Observatoire de l'administration publique a été créé en 1993 par l'ENAP, un établissement membre de l'Université du Québec. L'Observatoire recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde en matière d'administration publique et de gouvernance. *Vigie* est une lettre bimestrielle. Elle se veut un outil de diffusion des résultats des activités de veille et de recherche menées par L'Observatoire et ses partenaires.

Le choix des thèmes et les textes de *Vigie* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part de l'équipe de L'Observatoire; les auteurs demeurent toutefois responsables des informations et des analyses présentées. Cette publication est rendue possible grâce au soutien financier du gouvernement du Québec. La reproduction totale ou partielle de *Vigie* est autorisée, à condition d'en indiquer la source.

Pour plus d'information : Danyelle Landry, secrétaire de L'Observatoire
(418) 641-3000, poste 6574
courriel : danyelle_landry@enap.ca

Pour consulter les publications de L'Observatoire : www.observatoire.enap.ca

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
VIGIE

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2006
Dépôt légal - Bibliothèque et Archives Canada, 2006
ISSN 1708-7252



L'OBSERVATOIRE DE
L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE
E N A P