

LA « FAMILLE » COMME PRÉMISSÉ À L'ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Nathalie Burlone

Les fonctions de l'État et celles des familles sont différentes. Les dernières servent à la fois les besoins individuels et sociétaux et leur nature demeure relativement constante dans le temps même si leur ampleur peut changer et les moyens adoptés pour remplir ces fonctions peuvent varier géographiquement et temporellement. En contrepartie, les fonctions de l'État sont non seulement changeantes mais elles sont divisées en secteurs d'activités plus ou moins exclusifs, en plus d'être réparties sur différents paliers gouvernementaux (fédéral, provincial et, de plus en plus, municipal). Certaines des fonctions sont également partagées ou concomitantes. Par ailleurs, les enjeux auxquels les familles font face touchent à peu près tous les champs d'intervention publique et de ce fait, conditionnent le contenu des politiques et des programmes publics. Les fonctions de l'État et celles de la famille sont donc intimement liées, voire interdépendantes. Pour leur bien-être et responsabilités quotidiennes, les familles dépendent d'activités publiques telles la santé, l'éducation ou les finances. En revanche, la raison d'être des institutions publiques, leur mission, n'a de sens que si elle reflète adéquatement ce que sont les familles à un moment donné dans le temps, cible leurs besoins et reconnaît leurs apports et leurs contributions. Or, la forme traditionnelle de prestation de services gouvernementaux de même que l'élaboration de politiques publiques, plus verticale qu'horizontale, s'éloignent drastiquement du fonctionnement réel d'une famille. Les politiques publiques et la gamme de services qui en découlent sont généralement élaborés par une instance gouvernementale ciblée, habituellement celle responsable du secteur d'acti-

tivité en question, avec plus ou moins de coordination avec les politiques et/ou programmes d'autres ministères avec lesquels elles pourraient entrer en conflit (ou quelque fois en complémentarité). Cette pratique aboutit fréquemment à une fragmentation des programmes et des services mis en œuvre.

Étant donné la place centrale que les familles jouent dans les vies de citoyens, il est suggéré que les politiques publiques orientées vers l'individu profitent d'une approche qui reconnaisse et soutienne les liens d'affection et d'obligation qui lient les individus les uns aux autres. Le cadre proposé est une application de la lunette « famille » dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques en général. Non seulement les politiques publiques doivent-elles s'intéresser aux fonctions de la famille, mais des décisions doivent être prises quant aux objectifs sous-jacents au développement de nouvelles mesures, au degré de cohérence entre ces dernières et les politiques ou programmes existants, aux instruments utilisés pour les réaliser, aux cibles visées en termes de prestataires de services et enfin, à l'imputabilité des divers acteurs publics concernés. Ce cadre ne rejoint pas uniquement les secteurs de politiques traditionnellement retenus comme étant du domaine familial ou relatifs aux problèmes que rencontrent les familles telles les politiques de garde, d'éducation ou de pauvreté. Il étend plutôt sa portée au processus de production des politiques en général. Ainsi, il n'est donc pas uniquement question du renouvellement de politiques particulières mais également de réflexion sur le processus d'élaboration des politiques publiques lui-même.

D'un point de vue pratique, les cadres à l'intérieur desquels les politiques publiques relatives aux familles prennent forme sont de deux ordres : les cadres *catégoriels* et les cadres *relationnels* (Lawson *et al.*, 2001). Lorsque les besoins des familles sont perçus comme distincts des autres priorités ou enjeux gouvernementaux, des politiques spécialisées sont développées, en mettant l'accent soit sur des secteurs d'activités particuliers tels l'éducation ou la santé, soit sur des groupes d'individus, comme les enfants, les jeunes, les femmes, les personnes âgées ou les personnes handicapées. À l'opposé, lorsque d'autres institutions sociales et secteurs de politiques sont pris en considération, des politiques plus entières sont développées. Le continuum élaboré par Briar-Lawson *et al.* (2001) va donc d'une absence totale de prise en compte des familles dans les politiques publiques à des politiques centrées principalement sur celles-ci. Les familles sont alors considérées comme des partenaires essentiels à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et des pratiques.

Le cadre proposé se situe à l'extrémité droite de ce continuum, c'est-à-dire où des politiques qui supportent et contribuent au développement des familles (family-supportive framework) ainsi que celles où le bien-être des familles constitue une priorité gouvernementale (family-centered framework) sont privilégiés. En d'autres termes, ce cadre reflète une conception nouvelle de l'élaboration des politiques publiques en partant de la prémisse que ces dernières doivent servir les familles dans leur globalité et non seulement les individus pris isolément. Du fait que nombreuses sont les familles qui éprouvent des difficultés majeures dans l'accomplissement de leurs tâches quotidiennes, comme par exemple les familles qui vivent avec un enfant présentant une déficience intellectuelle, le cadre proposé est une réponse à deux questions importantes et préalables à l'élaboration de politiques publiques familiales :

- Comment le concept de « famille » peut-il être utilisé pour produire des politiques et des programmes publics plus intégrés et quelles sont les dimensions à prendre en compte pour les analystes de politiques et les décideurs ?

- À l'intérieur du processus d'élaboration des politiques publiques, quels sont les jalons importants à poser pour assurer qu'il tienne compte de la perspective « famille » à travers les juridictions ministérielles ?

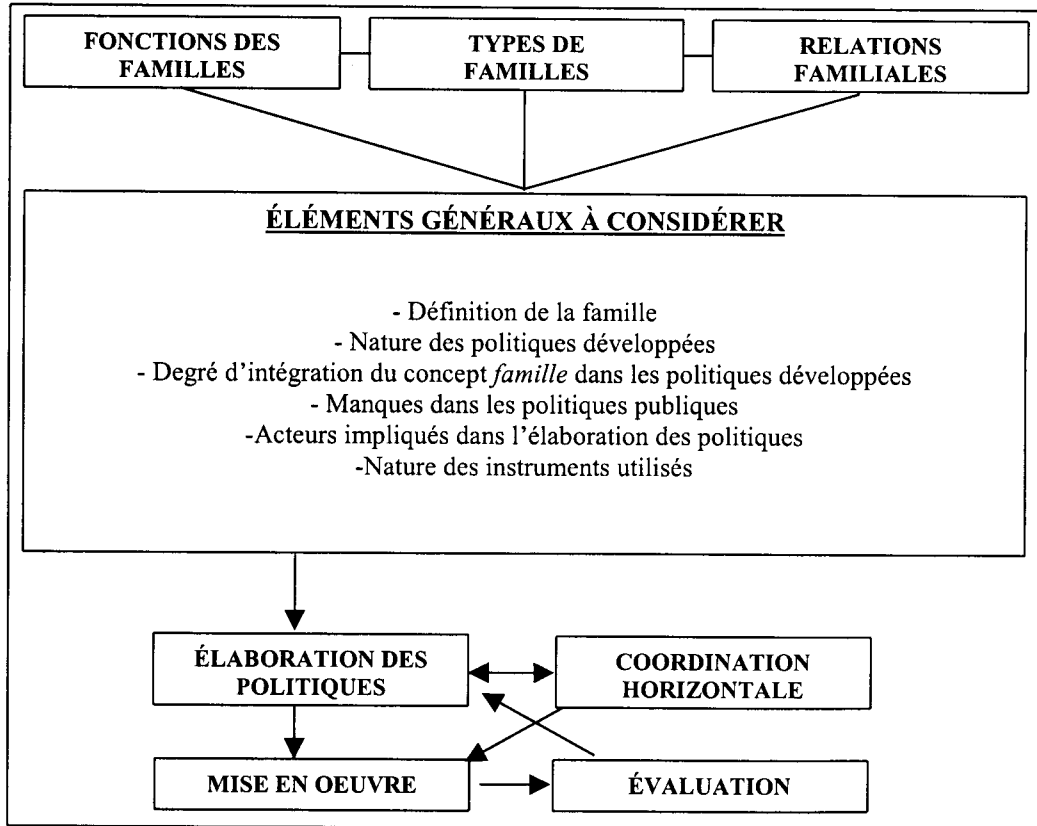
Afin que les politiques développées s'harmonisent entre elles à partir d'une prise en compte du concept « famille », les analystes de politiques et les décideurs doivent porter une attention particulière aux trois dimensions qui définissent ce concept : les fonctions de la famille, les types de familles et les relations familiales. Les fonctions de la famille réfèrent aux tâches et responsabilités inhérentes à la famille comme, par exemple, l'obligation d'offrir à ses enfants un milieu éducatif stimulant leur développement. Les types de familles renvoient à leur diversité existante et croissante qu'elles soient biparentales, monoparentales, reconstituées ou vivant avec une personne qui présente une déficience intellectuelle. Enfin, les relations familiales ont trait à la nature des liens entre les individus qui forment la famille.

Ces dimensions conduisent à poser un certain nombre de questions préalables à l'élaboration des politiques, notamment :

- Qu'est-ce qu'une famille ? Par quoi la définit-on ?
- Comment le concept de famille pourrait-il être utilisé pour produire des politiques et des programmes plus intégrés ?
- Comment (ou est-ce que) les politiques actuelles intègrent le concept de « famille » ?
- Quels sont les manques dans les politiques existantes ?
- Quels sont les acteurs impliqués dans l'élaboration des politiques et comment représentent-ils les intérêts des familles ?
- Comment les instruments utilisés pour mettre en œuvre les politiques prennent-ils en considération la dimension *famille* ?

Figure 1

Relation entre les fonctions de la famille, les types de familles, les relations familiales et l'élaboration des politiques publiques



La figure 1 présente les relations entre ces dimensions.

Le cadre proposé vise donc à mieux comprendre comment les politiques publiques peuvent être élaborées en tenant compte de la dimension « famille » dans un ensemble de secteurs d'activités, dimension qui regroupe à la fois les fonctions de la famille (tâches et responsabilités inhérentes à la famille), les types de familles (diversité) et les relations familiales (nature des liens entre les indivi-

us qui forment la famille). Il met donc en relation le concept « famille » et le processus de production des politiques publiques dans son ensemble, c'est-à-dire, de leur élaboration à leur évaluation. Il part de la prémisse que pour être efficaces et efficaces, les mesures publiques mises sur pied devraient être élaborées de façon cohérente et coordonnée à travers les secteurs d'activités gouvernementaux. Ceci assurerait une mise en œuvre performante qui serait éventuellement améliorée par une évaluation rigoureuse et périodique. Afin de

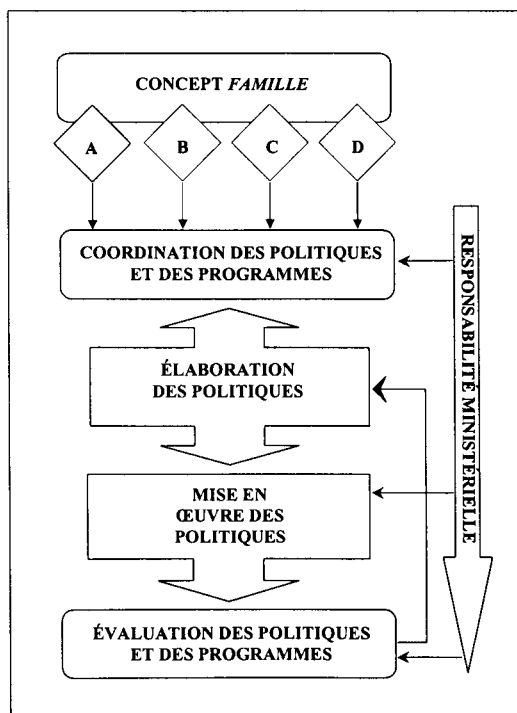
mieux comprendre cette dynamique, trois éléments doivent être considérés. Le premier, élément central du concept « famille », consiste à saisir la différence entre les fonctions de la famille et les fonctions de l'État. Le second concerne la coordination des politiques et des programmes publics et le troisième a trait à la mise en œuvre et à l'évaluation des programmes et services découlant des politiques développées.

renouvellement de l'élaboration des politiques publiques basé sur le concept de « famille ». Le concept de famille en est donc l'élément central. Les fonctions de la famille, les types de familles et les relations entre les membres dictent la nature et le contenu des politiques que l'État doit développer. Traditionnellement, ces politiques sont développées de façon indépendantes, en « silo » en vertu des secteurs d'activités gouvernementaux (A, B, C, D). Pour plus de cohérence et de coordination dans les politiques qui touchent les familles, une prise en compte des diverses fonctions des familles est

La figure 2 incorpore ces trois éléments en un cadre systémique qui met en évidence le nécessaire

Figure 2

Intégration du concept « famille », de la coordination et de la mise en œuvre et évaluation des politiques et programmes publics



également nécessaire mais un exercice d'intégration et d'harmonisation des mesures développées doit être effectué à l'étape d'élaboration des politiques publiques. Cette coordination devrait donc donner lieu à une mise en œuvre efficiente et efficace, bonifiée périodiquement par des évaluations qui alimenteraient le processus de production des politiques publiques dans son ensemble.

À la lumière de ce cadre, les politiques existantes, de même que celles qui doivent être développées pour le bien des familles, peuvent être analysées en fonctions des dimensions retenues :

- La nature des politiques développées renseigne sur la conception de la famille privilégiée par les gouvernements, de même que sur les valeurs qui sont mises de l'avant. Une étape nécessaire et préalable à l'élaboration de politiques publiques coordonnées et fondées sur les fonctions de la famille est donc de s'interroger sur :
 - la nature de la conception de la famille privilégiée;
 - ses similarités ou différences à travers les juridictions ministérielles;
 - ses implications en termes de type de politiques à développer;
 - le degré d'adhésion des acteurs impliqués à la conception de la famille privilégiée.
- De façon générale, les familles s'adaptent au changement, certaines mieux que d'autres. Ces changements socio-économiques observés depuis quelques années déjà et les défis qu'ils représentent pour les familles soulèvent d'importantes questions en matière de politiques publiques, notamment sur l'importance de poursuivre la discussion en ce qui a trait aux services et supports gouvernementaux nécessaires pour appuyer les familles dans leurs différents rôles. De plus, l'État doit réfléchir à l'adéquation et l'adaptation des politiques et des lois existantes à cette réalité changeante et le développement de nouvelles mesures qui tien-

dront compte de ces changements. En conséquence, les politiques développées en support aux familles doivent s'appuyer sur des faits plutôt que sur des notions désuètes de ce qu'est une famille et de ce que la vie familiale implique (Jenson et Stroick, 1999). Mais plus que toute autre question, une attention particulière doit être portée au processus actuel de production des politiques publiques destinées aux familles, compte tenu de l'interrelation des problèmes auxquels les familles sont confrontées et des changements dans la dynamique même de la famille. Certains éléments doivent donc être considérés, notamment :

- le respect (ou non-respect) de la diversité des familles;
- les dimensions que les politiques et programmes publics doivent prendre en compte pour refléter la réalité des familles canadiennes et répondre à leurs besoins;
- l'impact des politiques développées en termes de renforcement ou d'érosion des relations familiales;
- l'ampleur des changements dans les conditions de vie et la réalité des familles canadiennes;
- l'impact du développement de politiques dans un secteur d'activité sur celles développées dans un autre et le degré de cohérence entre les mesures développées;
- l'actualisation des politiques et programmes développés en fonction des changements dans le portrait global des familles.
- L'élaboration de politiques publiques en général mais encore plus celles qui touchent les familles, puisque ces dernières sont affectées par de nombreuses mesures, nécessitent une harmonisation interorganisationnelle non seulement en ce qui concerne la cohérence et la congruence des règles qui régissent les

programmes, mais également en ce qui a trait aux diverses fonctions de la famille. Un examen des politiques existantes devrait se pencher sur :

- la propension des politiques développées à améliorer la capacité des familles à s'acquitter de leurs responsabilités;
 - la capacité des politiques existantes à répondre aux besoins des familles;
 - la façon dont les politiques et programmes publics existants répondent aux besoins des familles;
 - les raisons justifiant les choix de type de politiques développées (politiques ciblées ou politiques universelles);
 - les exclusions volontaires ou involontaires dans l'éventail des solutions apportées et les raisons justifiant ces exclusions.
- Dans le processus de production de politiques publiques qui tiennent compte du concept « famille », des décisions doivent être prises à l'égard des objectifs visés par la politique (type de politique désirée), des prestataires de services ciblés et des instruments utilisés pour la mise en œuvre. Or, il convient de réfléchir sur les nombreux acteurs impliqués :
- les acteurs qui participent à l'élaboration des politiques publiques;
 - leur participation aux autres étapes du processus de production des politiques publiques;
 - l'inclusion ou l'exclusion des familles à l'étape d'élaboration du contenu des politiques publiques;
 - les agendas et les intérêts existants en arrière des mesures développées.
- Les instruments sont les outils de politiques utilisés par les décideurs pour mettre leurs

politiques en œuvre (ex. : lois, programmes, taxes, crédit d'impôts). Ils sont les moyens à la disposition des gouvernements et parmi lesquels les décideurs doivent choisir. Howlett et Ramesh (1995) ont suggéré une taxonomie des instruments de politiques basée sur le degré de présence de l'État dans la prestation du service, allant des instruments volontaires (l'État est absent) jusqu'aux instruments imposés (l'État est omniprésent) :

- l'évolution dans le type d'instrument privilégié et les prévisions à long terme;
- le lien entre les instruments privilégiés et l'évolution dans les fonctions de la famille;
- la prise en considération des services dispensés par les autres organisations qui répondent aux besoins des familles.

Globalement, outre l'importance de prendre en considération la dimension *famille*, le cadre proposé comporte d'autres variables à considérer lors de l'élaboration de politiques, notamment les différentes formes de familles, leurs rôles multiples et les relations entre les membres. Les décisions que prennent les responsables publics à l'égard des familles sont également mises en relation avec la nécessité d'adopter une vision interorganisationnelle au moment de l'élaboration des politiques et de se questionner sur leur mise en œuvre ultérieure. Enfin, la question de la performance gouvernementale est soulevée en termes d'évaluation des programmes et des services : donnent-ils les résultats escomptés ? A priori, il ne s'agit pas de critiquer les politiques en elles-mêmes mais bien de proposer une réflexion constructive sur la façon dont elles sont élaborées et comment elles intègrent la famille, dans sa diversité et ses fonctions particulières.

Lorsqu'il est question de déficience intellectuelle, l'utilité d'un tel cadre est d'autant plus évidente. D'une part, les familles où vivent des personnes avec une déficience intellectuelle sont les premières à assurer les services et à répondre aux besoins. Elles sont par ailleurs, plus souvent qu'autrement, rarement interpellées lors d'élaborations de nou-

veaux programmes ou politiques. Concrètement, elles se sentent généralement exclues du cercle des décideurs et ont rarement l'impression qu'elles ont leur mot à dire dans les actions entreprises en leur nom. Plus encore, les liens entre leur vie quotidienne et les lois, les politiques ou les programmes sont flous, sinon carrément ignorés. Le cadre permet donc d'intégrer le processus d'élabo-

ration des politiques publiques dans les expériences de vie des familles. Il ne s'agit donc pas de s'intéresser au répit, au maintien à domicile, à l'intégration scolaire ou encore à l'insertion en emploi en tant que politiques indépendantes mais plutôt, de développer des mesures intégrées, cohérentes, complémentaires et harmonisées avec l'ensemble des fonctions de la famille.

RÉFÉRENCES

- BAKER, M. (2001) *Families: Changing Trends in Canada*, Fourth Edition, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 366 pages.
- BRIAR-LAWSON, K., LAWSON, H. A., HENNON, C. B. & JONES, A. R. (2001) *Family-Centered Policies and Practices: International Implications*, New York, Columbia University Press, 462 pages.
- BURLONE, N. (2001) *L'impact de la coordination interministérielle sur l'élaboration des politiques publiques : une exploration des facteurs de performance*. Thèse de doctorat, Montréal, École nationale d'administration publique, 224 pages.
- HOWLETT, M. & RAMESH, M. (1995) *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto, Oxford University Press, 239 pages.
- JENSON, J. & THOMPSON, S. (1999) *Comparative Family Policy : Six Provincial Stories*, Canadian Policy Research Networks Inc., Ottawa, Étude n° FJ08.
- JENSON, J. & STROICK, S.M. (2000) *What is the Best Policy Mix for Canada's Young Children ?* Canadian Policy Research Networks Inc., Ottawa, Étude n° FJ09.
- LARSON, L. E., GOLTZ, J.W. & MUNRO, B. E. (2000) *Families in Canada: Social Contexts, Continuities, and Change*. Second Edition, Scarborough, Prentice Hall Allyn and Bacon Canada, 483 pages.
- LAWSON, H.A., BRIAR-LAWSON, K., HENNON, C. B. & JONES, A. R. (2001) « Key Sensitizing Concepts, a Family Policy Continuum, and Examples from the IYF », In: Briar-Lawson et al., *Family-Centered Policies and Practices: International Implications*. New York, Columbia University Press, pp. 114-152.
- ZIMMERMAN, S. L. (2001) *Family Policy: Constructed Solutions to Family Problems*. Thousand Oaks, Sage Publications, 420 pages.