

Université de Montréal

**Déterminants des politiques de lutte contre la
pauvreté en Irlande durant la décennie 1997-2006**

Par : Pierre Desjardins

Études Internationales

Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Maître ès sciences (M.Sc.)

Juillet 2011

© Pierre Desjardins, 2011

Identification du jury

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

**Déterminants des politiques de lutte contre la
pauvreté en Irlande durant la décennie 1997-2006**

présenté par :

Pierre Desjardins

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Luc Duhamel

président-rapporteur

Alain Noël

directeur de recherche

Robert Dalpé

membre du jury

Résumé

Ce mémoire est une étude de cas dans le domaine des politiques publiques, et porte sur la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale en Irlande. L'Irlande a réussi l'exploit de diminuer de façon spectaculaire la pauvreté et l'exclusion sociale durant la décennie 1997-2006 et bien que son développement économique fut sans doute tout aussi spectaculaire, celui-ci n'explique pas entièrement ce résultat, tout comme il ne rend pas compte de l'engagement politique qui a amené le gouvernement irlandais à faire de la réduction de la pauvreté un objectif important. Le mémoire cherche à définir et à identifier les facteurs qui ont contribué à l'émergence de cette orientation politique. Comme il s'agit d'une étude de cas, la démarche de recherche se situe dans l'horizon des méthodes qualitatives. La variable dépendante est donc la conception et la mise en œuvre d'un nouvel ensemble de politiques sociales, centrées sur la réduction de la pauvreté. L'explication proposée met l'accent sur les idées, les intérêts et les institutions.

Mots-clés : pauvreté, Irlande, politiques publiques, *Combat Poverty Agency*, *social partnerships*, idées, intérêts, institutions, néo-institutionnalisme, Tigre celtique.

Abstract

This master thesis is a case study in the field of public policies and deals with policies to fight against the poverty and social exclusion. Ireland succeeded in diminishing poverty and social exclusion during the 1997-2006 decade and even though if economic development was also spectacular, it did not explain completely this result, neither could it explain the political engagement that brought the Irish government to make the reduction of the poverty a major objective. This thesis tries to define and identify the factors that have contributed to the emergence of this political orientation. As it is a case study, the research mostly qualitative. The dependant variable is then the conception and the implementation of a new set of social policies, centered on poverty reduction. The proposed explanation places the emphasis on ideas, interests and institutions.

Key-Word : *poverty, Ireland, public policies, Combat Poverty Agency, social partnership, idea, interest, institution, neo-institutionalism, Celtic Tiger.*

Table des matières

Identification du jury.....	ii
Résumé.....	iii
Abstract.....	iv
Table des matières.....	v
Liste des tableaux.....	viii
Liste des sigles et abréviations.....	ix
Remerciements.....	x
Avant-propos.....	xii
Introduction.....	1
Chapitre 1. Aspects théoriques.....	7
1.1 Cadre conceptuel.....	7
1.2 Historiographie.....	8
1.2.1. <i>Développement économique</i>	8
1.2.1.1. Historique.....	9
1.2.2. <i>La pauvreté</i>	12
1.2.2.1. Définir la pauvreté.....	12
1.2.2.2. Composition de la pauvreté irlandaise.....	13
1.2.2.3. Causes de la pauvreté.....	14
1.2.2.4. Objectifs des politiques de réduction de la pauvreté.....	15
1.3. Revue de la littérature.....	16
1.4. Cadre théorique.....	19
1.4.1. <i>Les idées, les intérêts et les institutions</i>	19
1.4.1.1. Idées.....	21
1.4.1.2. Intérêts.....	22
1.4.1.3. Institutions.....	24
1.4.2. <i>Cadre théorique : la grille séquentielle de Jones</i>	26
1.5. Hypothèse.....	26
1.6. Cadre méthodologique.....	32
1.6.1. <i>Réflexion</i>	32
1.6.2. <i>Méthode</i>	33

Chapitre 2. Les politiques publiques de réduction de la pauvreté mises en œuvre	35
2.1. Le soutien du revenu.....	37
2.2. L'augmentation de la participation au marché du travail	42
2.2.1. <i>De l'emploi avant la décennie 1997-2006</i>	42
2.2.2. <i>Politiques publiques mises en œuvre liées au domaine de l'emploi</i>	42
2.2.2.1. Mesures collectives.....	43
2.2.2.2. Mesures individuelles et directes	44
2.3. Amélioration qualitative et quantitative du secteur de l'éducation	46
2.3.1. <i>De l'éducation avant la décennie 1997-2006</i>	46
2.3.2. <i>Politiques publiques liées au domaine de l'éducation</i>	46
2.4. Habitation	47
2.4.1. <i>Logements sociaux</i>	47
2.4.2. <i>Mortgage interest supplement</i>	47
2.4.3. <i>Rent Supplement</i>	48
2.4.4. <i>Fuel allowance</i>	48
2.5 Des services plus universels de santé	49
2.5.1. <i>De la santé avant la décennie 1997-2006</i>	49
2.5.2. <i>Politiques publiques liées au secteur de la santé</i>	49
Chapitre 3. Les intérêts et les institutions de l'Irlande.....	54
3.1. Identification des dimensions pertinentes	54
3.2. L'État irlandais.....	56
3.3. Gouvernements irlandais	57
3.4. Grille séquentielle de Jones	63
3.4.1. <i>Séquence des événements selon la grille de Jones (1970)</i>	63
3.4.1.1. La construction du diagnostic (1970-96)	63
3.4.1.2. La production de solutions (1986-94).....	69
3.4.1.3. L'adoption des mesures (la décision) (1990-96)	74
3.4.1.4. La mise en œuvre (1997-2006).....	79
3.5. Synthèse	81
Chapitre 4. Les résultats de ce changement de politiques publiques	84
4.1. Évaluation sommaire des changements de politiques publiques de diminution de la pauvreté	84

4.2. Crise économique de 2008-2011	86
Conclusion.....	88
Bibliographie.....	91

Liste des tableaux

Tableau I -La dette publique trimestrielle en % du PIB	106
Tableau II - Le taux de chômage irlandais.....	107
Tableau III - Immigration nette.....	108
Tableau IV - Répartition des exportations irlandaises en pourcentages par destination.....	108
Tableau V – Taux de taxation des entreprises par pays, 2002	109
Tableau VI – Facteurs de privation.....	110
Tableau VII – Risque de pauvreté (50 % du revenu médian) par famille, 1973, 1980, 1987	111
Tableau VIII – Risque et incidence de pauvreté (50 % du revenu médian) selon le statut d’emploi du chef de famille	111
Tableau IX – Taux de taxation et allocations d’impositions, 1980, 1987, 1994, et 2000	112
Tableau X - Pourcentage de croissance du taux de <i>social welfare</i> de 1980 à 2000	113
Tableau XI – Pourcentage de croissance réelle du taux de <i>social welfare</i> de 1980 à 2000	114
Tableau XII – Augmentation réelle annuelle moyenne des dépenses du secteur de la santé 1997-2007.....	115
Tableau XIII – Part de la dépense publique dans le montant total des dépenses de santé, 1960-92	116
Tableau XIV – Dépenses publiques de santé en pourcentage des dépenses totales de santé.....	117

Liste des sigles et abréviations

CSO: Central Statistics Office Ireland

EAPN: European Anti Poverty Network

ESRI: *Economic and Social Research Institute* (Irlande)

IDE: Investissement direct étranger

IBEC: Irish Business and Employer's confederation

IEA: International Energy Agency

ICTU: *Irish Congress of Trade Union*

NAPS: *National Anti Poverty Strategy*

NAP: Inclusion: *National Action Plan for Inclusions*

NESC: *National Economic and Social Council*

NESF: *National Economic and Social Forum*

OCDE: Organisation de coopération et de développement économique

ONG: Organisation non gouvernementale

ONU: Organisation des Nations Unies

Oireachtas: Parlement irlandais

SWA: *Supplement Welfare Allowance*

Tánaiste: vice premier ministre de l'Irlande

Taoiseach: premier ministre de l'Irlande

THE: *Total health expenditure*

Remerciements

Je désire, évidemment, remercier mon directeur de mémoire, **Alain Noël**, pour son support moral et financier. Sa rigueur intellectuelle a été exemplaire. Bien que cela ne puisse paraître¹ qu'une simple formalité, je ne peux m'empêcher de penser du bien de tous les professeurs que j'ai eus au niveau de la maîtrise² à l'Université de Montréal. Ils ont changé ma vision de toutes choses, m'ont conforté dans mon choix de vie et l'ont changée pour toujours. Il s'agit de **Paul Létourneau**, qui m'a transporté dans l'Allemagne de Weimar, de **Mamoudou Gazibo**, qui m'a ouvert l'esprit concernant les Afrique et depuis une carte de ce continent réchauffe mon salon. Il s'agit aussi de **Philippe Faucher** qui me contrariait énormément lors de nos petites conversations, mais qui m'ont permis de développer un esprit plus critique et surtout plus académique. Je retiendrai toujours les discussions intéressantes que nous avons eues dans ce cours. Depuis ce temps, je remets plus facilement en cause mes convictions et je suis plus attentif aux autres idées, ce qui n'est pas vilain. Il s'agit aussi de M. **Samir Saul** qui m'a fait découvrir une France que j'ai toujours aimée, il me l'a montrée sous un angle méconnu à l'époque. Le cours d'économie internationale que j'ai suivi avec **Belgacem Rahmani** fut une belle présentation des enjeux mondiaux et m'a permis d'avoir une compréhension plus globale qui m'accompagne encore aujourd'hui. Bien que je crusse connaître³ la Russie avant de suivre le cours de M. **Luc Duhamel**, celui-ci me l'a fait comprendre d'une façon beaucoup plus approfondie et plus intimiste. La Russie est définitivement son amie. **Robert Dalpé** m'a surtout permis, et je lui en suis reconnaissant, de bien saisir la scientificité derrière la matière. J'ai appris à comprendre, non seulement le contenu d'un texte ou d'une recherche, mais aussi la structure et la méthode d'un chercheur. Il est maintenant impensable pour moi d'imaginer ma vie sans cette faculté. Merci.

¹ Ce texte est conforme à la nouvelle orthographe. Voir <http://www.renouvo.org/regles.php>. (Par exemple : certains accents circonflexes disparaissent sur les u et les i, certains accents aigus sont remplacés par des accents graves et certains mots perdent leur trait d'union).

² Cette orthographe est conforme à la nouvelle orthographe (voir note 1).

³ *Idem*.

Je remercie **Caroline Le Blanc** qui m'a beaucoup aidé à la mise en page, la confection et la correction des tableaux. Le partage de sa très grande connaissance de la langue française est un bien inestimable pour moi.

Évidemment, je tiens à remercier la fondation Roasters et la Bourse Hérald-Gervais pour leur soutien financier par le biais de bourses d'études qu'ils m'ont octroyées.

Maintenant sur le plan personnel, je ne peux passer sous silence toute l'admiration que j'ai pour mes enfants **Alexandra Desjardins** et **Eric Desjardins**. Je vis seul avec eux et il y a bien longtemps qu'ils sont forts, vaillants et bons. Cela est une grande source de fierté, d'inspiration et de bonheur pour moi. Une phrase souvent entendue par mes enfants : « Papa, tu devrais travailler sur ton mémoire ». Que Dieu veille sur eux.

Je ne peux, évidemment oublier toute l'aide que mon père, **Maurice Desjardins**, m'a offerte sur les plans physique et moral. Pour ce qui est de ma mère, **Janet Stewart** et son conjoint de l'époque, **André Croussette**, les nombreux livres encyclopédiques qu'ils m'ont offerts durant mon enfance et toute la confiance que ma mère avait en moi m'ont permis de me diriger dans cette voie, celle de la découverte du savoir.

Merci **Josée** de m'avoir tant et tant entendu sur ce sujet, entre autres.

En 1976, j'exultais devant les olympiques et le monde. À cette époque, je savourais les péripéties de Michel Strogoff et je fus subjugué par « Les souliers de Saint-Pierre ». Le globe terrestre que je reçus durant cette époque (je le possède encore) me fit souvent songer au vaste monde. Aujourd'hui, je termine une maîtrise en Études Internationales.

Mieux vaut tard que jamais.

Avant-propos

La pauvreté d'une personne sur la Terre
Est la pauvreté de l'humanité entière
Nous devons en faire notre lutte première
Pour que la dignité règne sur cette mère

Introduction

Le changement de politiques publiques qui est survenu en Irlande durant la décennie 1997-2006 mérite qu'on s'y intéresse. Nous savons que l'Irlande a connu un siècle et demi de sévère pauvreté et qu'elle s'en est extirpée efficacement⁴. Fait notable, même si elle a connu un développement économique extraordinaire, qui lui aurait permis de miser simplement sur la croissance, l'Irlande a pris des mesures importantes de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Cette période de changements est l'aboutissement, pas nécessairement inéluctable, de plusieurs ensembles d'évènements antérieurs. Tout d'abord, la littérature fait état d'un développement économique spectaculaire; le boum⁵ économique irlandais a d'ailleurs valu au pays le surnom de « Tigre celtique ». « Les données de l'OCDE suggèrent qu'en 1973 le P.I.B. par habitant était à 58 % de la moyenne communautaire, qu'il aurait dépassé celui du Royaume-Uni en 1996, et atteint 119 % de la moyenne en 2000 » (Considère-Charon 2001, 2). Par la suite, conséquemment et parallèlement, le gouvernement irlandais s'est donné des objectifs de réduction importante de la pauvreté persistante par l'application de mesures sociales précises et efficaces.

Nous sommes conscients du développement économique extraordinaire de l'Irlande. Nous savons que la croissance et la baisse du taux de chômage ont contribué à réduire le taux de pauvreté. Mais nous voulons déterminer ce qui s'est produit afin que l'Irlande entreprenne de façon plus approfondie la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Alors que le développement économique permettait une certaine réduction de la pauvreté, parallèlement des politiques publiques de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale étaient mises en œuvre. Nous cherchons à établir quels sont les facteurs qui ont été déterminants dans cette réorientation des politiques publiques irlandaises. Il y a assurément un lien entre le développement économique et la diminution de la pauvreté, mais la croissance économique aurait aussi pu convaincre le

⁴ Jusqu'en 2008-2009 selon les différents indicateurs économiques.

⁵ Conforme à la nouvelle orthographe (voir note 1).

gouvernement irlandais de laisser cette même croissance régler le problème. Ce mémoire a donc pour objet de démontrer quels sont les facteurs et surtout les acteurs qui sont responsables de ce réaménagement des politiques publiques en Irlande et de quelle nature a été leur implication.

Nous avons découvert plus de 20 000 ouvrages et articles scientifiques sur le sujet. Nous avons toutefois pris connaissance des textes scientifiques et des monographies les plus pertinents selon différents acteurs liés au sujet qui nous intéresse, soit le *Combat Poverty Agency*, certains chercheurs de l'Université de Dublin, les scientifiques du *ESRI (Economic and Social Research Institute)* et plusieurs auteurs traitant régulièrement du sujet. Les différentes bibliographies des textes et monographies, qui ont été consultés, se recoupent beaucoup et nous permettent de penser que le sujet a été bien circonscrit.

Certains auteurs font mention d'un communautarisme local important en Irlande, mais peu d'entre eux ont vraiment été plus loin pour tenter de tirer des conclusions sur les raisons réelles et profondes de l'engagement irlandais dans la voie de la mise en œuvre de politiques publiques permettant de diminuer sérieusement le taux de pauvreté et d'exclusion sociale. Les différentes causes de ce réaménagement des politiques publiques en Irlande sont toutefois vues par plusieurs auteurs, chacun selon un angle particulier. Une recension des textes les plus pertinents nous a permis d'obtenir une vue d'ensemble plus complète et force est d'admettre qu'un certain nombre d'auteurs s'entendent sur l'apport de certains facteurs que nous présentons dans ce mémoire.

Les causes de ce réaménagement des politiques publiques sont associées à des acteurs ou des facteurs endogènes ou exogènes. La situation économique du début des années 80 ne peut être passée sous silence, de même que l'influence européenne lors du Sommet sur le développement social de Copenhague de 1995. À la fin du Sommet, en effet, il était évident qu'il fallait « *establish...strategies and affordable time-bound goals and targets for the substantial reduction of overall poverty and the eradication of absolute poverty* » (Atkinson 1997, 9)

La littérature fait aussi état d'une réelle implication du *Combat Poverty Agency*, un organisme gouvernemental indépendant créé par le gouvernement irlandais en 1986,

qui est devenu un acteur important de ces changements de politiques publiques irlandaises.

D'autres chercheurs ont plutôt insisté sur les *social partnerships* comme étant responsables en grande partie de la mise en œuvre de politiques permettant une diminution réelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Irlande. Les *social partnerships* irlandais étant incontournables, quant à leur contribution aux politiques publiques irlandaises, ils feront évidemment l'objet d'une analyse.

Plusieurs variables contribuent donc à expliquer ces développements importants en Irlande. Ce travail passe en revue les principaux auteurs et démontre le lien entre la mise en œuvre de politiques publiques de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale, d'une part et d'autre part, des causes autres que le développement économique qui sont plus directement responsables de ce changement de politiques publiques.

Comme précédemment mentionné, le développement économique est responsable, partiellement du moins, de la diminution du taux de pauvreté et ce boum économique irlandais est, comme la diminution du taux de pauvreté, aussi tributaire des mesures prises par l'Irlande, mais ce qui nous intéresse est bien la partie qui démontre le lien entre la mise en œuvre de politiques de diminution de la pauvreté et les causes sous-jacentes à cet ensemble de mises en œuvre de politiques publiques et d'actions concrètes de différents acteurs. En schématisant la situation, on obtiendrait plusieurs variables liées à notre sujet. Deux ensembles de variables parallèles conduisent vers une diminution de la pauvreté. D'une part, le gouvernement irlandais a pris des mesures politiques (fiscales, commerciales, industrielles et liées à l'éducation) afin que l'Irlande parvienne à un développement économique important qui a évidemment contribué en partie à la diminution de la pauvreté. Mais cela ne suffit pas à expliquer cette diminution extraordinaire du taux de pauvreté. D'autre part, cela nous conduit au deuxième ensemble de variables; certains facteurs ont contribué à la mise en œuvre de politiques publiques de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui ont été efficaces. Ce sont ces facteurs que nous voulons identifier et définir.

Ce travail présente donc une recension d'auteurs et démontre le lien entre ces différentes variables que sont d'une part, la mise en œuvre de politiques publiques de

réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale et d'autre part, des causes, autres que celle du développement économique, qui sont responsables de ce changement de politiques publiques. Nous voulons donc identifier les facteurs (variable indépendante) qui ont contribué à l'émergence de cette orientation de mise en œuvre de politiques publiques de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale (variable dépendante).

Nous savons, cependant que l'économie irlandaise a subi un immense recul depuis 2009. Tous les indices de développement économique sont sans équivoque sur le sujet. L'économie irlandaise a subi un terrible recul. Le déficit qui ne représentait que 14 % du PIB en 2009 représentait 32 % du PIB en 2010. La dette publique trimestrielle ne cesse d'augmenter (tableau I). Le taux de chômage est passé de moins de 5 % en 2007 à 13,9 % en 2010 (tableau II), une hausse beaucoup plus prononcée qu'ailleurs en Europe. Le récent affaissement de l'économie irlandaise dû, entre autres à sa dépendance à l'économie américaine⁶ et au « retournement du marché immobilier, suite à l'augmentation de la population et aux hausses de salaire » (Audrey Garric 2010) provoqué par le retour des Irlandais et par une immigration croissante ne saurait diminuer la pertinence de notre recherche. Cette situation était déjà prévisible en 2002, « de sérieuses pénuries de main-d'œuvre et de logement sont déjà observables en Irlande à l'heure actuelle. » (Fortin 2002, 9). « La dépendance vis-à-vis des firmes transnationales coïncide largement avec la dépendance vis-à-vis de la conjoncture américaine, qui lorsqu'elle est solide, entraîne⁷ la croissance irlandaise; mais dans le cas contraire, les problèmes, macroéconomiques aux États-Unis se répercutent en Irlande » (Considère-Charron 2007, 108).

Évidemment, les raisons et les critiques à l'égard des choix économiques de l'Irlande soulevés par plusieurs observateurs (Considère-Charron) ne sont aussi que très brièvement évoquées. Le but de cette recherche étant de démontrer les causes des changements de politiques publiques durant la décennie de 1997 à 2006.

⁶ Le départ d'une seule entreprise (Dell) en 2009, a fait chuter le PIB irlandais de 5% (Le Figaro; France 24).

⁷ Conforme à la nouvelle orthographe (voir note 1).

Le mémoire est divisé en quatre chapitres. Le premier chapitre présente les aspects théoriques : le cadre conceptuel et l'historiographie du développement économique ainsi que la nature de la pauvreté, qui sont des aspects importants de ce mémoire, sont présentés; une brève revue de la littérature est produite afin d'exposer les arguments des auteurs ayant abordé le sujet avant ce mémoire; le cadre théorique; l'hypothèse et finalement le cadre méthodologique sont présentés.

Le cadre conceptuel n'est qu'une brève présentation des concepts abordés dans ce mémoire, alors que l'historiographie est une présentation objective de la situation de l'économie irlandaise et de la pauvreté pour les deux décennies nous intéressant, soit celle de 1986 à 1996 et surtout celle de 1997 à 2006.

Les causes de la réorientation des politiques publiques de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale sont abordées dans un premier temps d'un point de vue pratique dans la section revue de la littérature et d'une façon plus théorique permettant une certaine généralisation rendant scientifique cette étude de cas dans le cadre théorique. Une brève revue de la littérature nous permet donc de saisir les déterminants des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sur un plan concret, alors que le cadre théorique présente les deux outils théoriques principaux qui représentent la base théorique de cette recherche. « Les trois i » (Palier et Surel, 2005) représentant les idées, les institutions et les intérêts sont bien définis, car la structure de ce mémoire repose grandement sur la compréhension de cet outil théorique. L'objectif de cette partie du premier chapitre n'est pas d'atteindre une compréhension approfondie du texte de Palier et Surel, mais de le porter à la connaissance du lecteur afin de mettre en contexte la thèse principale de ce mémoire qui sera vue au chapitre trois. Ce texte permet de mieux saisir le lien entre les variables indépendante et dépendante.

La section qui traite de l'hypothèse a comme premier objectif d'éliminer quelques hypothèses à priori⁸ envisagées et entrevues dans la littérature, mais très peu convaincantes. L'hypothèse du mémoire est ensuite présentée. Finalement, la méthodologie utilisée qui est une recension de la littérature est exposée.

⁸ Conforme à la nouvelle orthographe (voir note 1).

Le chapitre deux permet d'abord d'établir que les politiques publiques ont bien changé durant la période 1997-2006. Afin d'avoir une base factuelle sur laquelle appuyer une réflexion valide, la nature et l'historique de ces changements sont donc présentés. Les principales politiques publiques de lutte à la pauvreté qui ont été adoptées durant cette décennie sont évoquées.

Le troisième chapitre traite des causes de cette réorientation dans les politiques publiques selon un point de vue théorique. L'essentiel du mémoire se retrouve donc dans ce chapitre. Comme nous l'avons précédemment mentionné, le développement économique est assurément une des causes de cette nouvelle réorientation, car c'est celui-ci qui a permis concrètement de mettre de nouvelles mesures en place, cependant des causes plus profondes sont aussi nécessaires, associées aux idées, aux intérêts et aux institutions. Nous retenons donc ces trois groupes de facteurs comme déterminants importants du réaménagement des politiques publiques en Irlande, plus particulièrement les intérêts et les institutions dans le cadre de cette réorientation de politiques publiques irlandaises. Le chapitre traite donc des différentes actions entreprises par les gouvernements irlandais, les acteurs institutionnels et non institutionnels qui ont agi et interagi entre eux avant et pendant la décennie 1997-2006. La grille séquentielle de Jones contribue aussi à l'éclaircissement de ce réaménagement de politiques publiques.

Le quatrième chapitre illustre brièvement les résultats positifs de ces changements, ainsi que les résultats plus dramatiques de la crise économique irlandaise qui s'est produite à partir de 2009-2010.

Chapitre 1. Aspects théoriques

1.1 Cadre conceptuel

Ce mémoire porte sur deux variables importantes. La variable indépendante est l'ensemble de causes ayant mené à la mise en œuvre de politiques publiques de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale et la variable dépendante est la mise en œuvre de ces politiques publiques.

Deux outils d'analyse sont utilisés : « Les trois i » du texte de Palier et Surel (2005) et la grille séquentielle de Jones.

Les « trois i » représentent les idées, les institutions et les intérêts. Les termes dimension intellectuelle (ou paradigmatique), institutionnelle et stratégique (ou acteurs) sont aussi utilisés.

La grille séquentielle de Jones est une grille d'analyse des politiques publiques qui est présentée dans le livre « *An introduction to the study of public policy* » de Charles O. Jones, publié en 1977. Elle parle des différentes phases temporelles d'une politique publique. Cette grille propose un découpage de l'action publique en six phases qui sont la mise à l'agenda, la production de solutions, la décision, la mise en œuvre, l'évaluation et la terminaison.

L'Irlande a mis en œuvre des politiques publiques de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Il est nécessaire de présenter les définitions que le gouvernement irlandais a retenues concernant ces deux éléments. La pauvreté se définit ainsi :

« People are living in poverty if their income and resources (material, cultural and social) are so inadequate as to preclude them from having a standard of living which is regarded as acceptable by Irish society generally. As a result of inadequate income and resources people may be excluded and marginalised from participating in activities which are considered the norm for other people in society. » (Combat Poverty Agency; en ligne, page consultée le 10 avril 2010)

L'exclusion sociale qui accompagne généralement la pauvreté est un élément nouvellement considéré par un gouvernement. Le gouvernement irlandais a retenu cette définition :

« Social exclusion is being unable to participate in society because of a lack of resources that are normally available to the general population. It can refer to both individuals, and communities in a broader framework, with linked problems such as low incomes, poor housing, high crime environments and family problems » (Social Inclusion; en ligne, page consultée le 15 septembre 2010).

Pour préciser, l'exclusion sociale n'est pas seulement le fait que quelqu'un ait des difficultés financières, mais qu'il soit isolé, qu'il n'ait pas d'emploi, peu d'opportunités d'éducation et qu'il subisse des préjudices et du rejet (Harvey, 1994, 3). Ce mémoire fait une distinction entre les termes gouvernement irlandais et Irlande. Ce dernier est expressément utilisé pour noter un comportement ou un élément du pays qui n'est pas exclusivement gouvernemental et qui exclut parfois le gouvernement.

1.2 Historiographie

1.2.1. Développement économique

Dès 1991, le « Tigre celtique » connaît une croissance économique moyenne de 6 % par année. L'Irlande maintient ce taux jusqu'en 2008. « avec un rythme de croissance annuelle de 10 % de son PIB en 2000, l'Irlande poursuit le rythme de progression le plus rapide de tous les pays de l'OCDE » (Considère-Charon 2001, 2). Le taux de chômage national a diminué de 16 % à moins de 5 % de 1992 à 2002. De 1997 à 2001, l'Irlande comptait 100 000 chômeurs de moins (Mc Cormick 2002, 3). L'*Office for Social Inclusion* dit qu'« entre 1996 et 2007, le nombre de personnes actives sur le marché de l'emploi a augmenté de 523 000 ou de 34 % » (Collin 2007, 9). En 2005, la situation économique de l'Irlande est telle que les quatre agences d'évaluation de crédit⁹ les plus importantes lui redonnèrent la meilleure note¹⁰ pour le crédit à court terme et à long terme (*National Treasury Management Agency* 2007)

⁹ Standards & Poor's, Moody's, Fitch Ratings et Rating and Investment Information inc.

¹⁰ AAA pour le crédit long terme et A-1+, P-1, F1+ et a-1+ pour le crédit court terme respectivement.

1.2.1.1. Historique

L'Irlande, victime d'une famine ayant exterminé un million et demi d'individus au milieu du 19^e siècle, n'a cessé de connaître¹¹ un déficit migratoire et un taux de chômage élevé. Toutefois, « les deux fléaux traditionnels, le chômage et l'émigration, qui pesaient sur l'histoire économique de l'Irlande comme une fatalité, ont été jugulés » (Considère-Charon 2001, 2) (Tableau II et III). L'Irlande a décidé d'effectuer des modifications importantes. L'émancipation politique irlandaise vis-à-vis du Royaume-Uni au milieu du siècle dernier¹², ainsi que la stratégie d'ouverture lancée par Lemass¹³ et Whitaker en 1958 ont permis une augmentation des investissements directs étrangers (IDE) et une plus grande diversification de ses exportations vers l'Europe et le monde, conduisant le pays vers un développement économique rapide. En 1958, *l'Industrial Development Act*, qui incite les investisseurs étrangers en assouplissant les mesures protectionnistes des *Control of Manufactures Acts*, est entériné.

Le nationalisme irlandais avait conduit l'Irlande à l'autonomie politique et à l'autarcie économique. Les mesures protectionnistes de Valera¹⁴ ne fonctionnaient pas. Une solution devait être adoptée.

« The opening of the economy and the removal of tariff barriers were necessary policy changes to kick-start from stagnation. Free trade with the UK-our main trading partner happened in the mid-1960s. *This initiative of Taoiseach Seán Lemass provided a very useful opportunity of "testing the water" of outward orientation* » (Bradley 2007, 21).

Le gouvernement irlandais entreprit, par la suite, de libéraliser ses échanges commerciaux avec l'Europe, d'où son intégration européenne en 1973. « Si en 1960, 75 % des exportations des produits irlandais étaient destinés au Royaume-Uni, puis 61 % en 1972, actuellement le pourcentage n'est plus que de 24 % » (Considère-

¹¹ Conforme à la nouvelle orthographe (voir note 1).

¹² 1921 : le Traité de Londres donne naissance à l'État libre d'Irlande, membre du Commonwealth.

1937 : Une nouvelle constitution est adoptée, qui déclare le pays souverain et indépendant, et ne reconnaît plus la souveraineté du roi d'Angleterre.

1948 : l'Irlande rompt avec le Commonwealth. (Petit Larousse des Pays du Monde, 2008)

¹³ Seán Francis Lemass a été ministre puis taoiseach (premier ministre) de l'Irlande de 1958 à 1966.

¹⁴ Éamon de Valera a été Taoiseach de 1932 à 1959 : (1932-48, 1951-54, 1957-59). Il a joué un rôle important dans la libération de l'Irlande.

Charon 2001, 2) (Tableau IV). « Le relâchement des liens économiques avec le Royaume-Uni aurait eu, selon McAleese, un effet libérateur certain, confirmant la fin d'une sujétion économique à l'ancienne puissance coloniale » (Considère-Charon 2001, 2). Une augmentation extrêmement importante des investissements directs étrangers américains attirés par cet accès au marché européen et les infrastructures irlandaises favorables a bien entendu joué un rôle important dans ce sens. À la fin des années 1990, la plupart des firmes internationales en information et en technologie de la communication et en pharmacologie étaient installées en Irlande. *Microsoft, Intel, Hewlett-Packard, IBM et Motorola* d'une part et *Johnson and Johnson* et *Novartis* pour la deuxième catégorie d'entreprises (Hardiman 2005, 41).

« Le stock total d'investissements des sociétés américaines dans le secteur manufacturier irlandais a augmenté de 45 % entre 1992 et 1995 pour atteindre 6,9 milliards de dollars (12 % du PNB). En 1997, l'Irlande se classait au cinquième rang dans le monde comme destinataire des investissements directs américains » (Considère-Charon 2001, 5). Sur le plan fiscal, l'Irlande a offert pendant longtemps un taux d'imposition de 0 % sur les profits d'entreprises étrangères exportatrices. Le taux d'imposition a monté à 12 % en 1983 et s'est stabilisé à 12,5 % en réponse aux pressions européennes, ce qui est encore inférieur aux autres pays européens (Tableau V). Sur le plan culturel, l'Irlande et les États-Unis partagent une même langue et ont une culture sensiblement similaire. Le système d'éducation irlandais a lui aussi largement contribué à l'attraction des entreprises étrangères. Le budget de l'éducation de l'Irlande est passé de 3 % du PNB en 1961 à un sommet de 18,2 % du PNB en 1986. L'augmentation de la productivité de 400 % de 1990 à 2000 ainsi qu'une diminution importante du secteur primaire a été un facteur important du développement économique irlandais. Ce secteur employait 40 % de la population en 1960 et aujourd'hui n'emploie que 9 % de la population (Fortin 2002, 11). L'aide européenne s'élevant à 21,5 milliards de livres entre 1973 et 1999 ne peut être passée sous silence. « En 1986, ces fonds (structurels) représentaient 2 % du PNB irlandais, mais en 1992, ils en représentaient 6 %. Par conséquent, ils constituent certainement l'un des facteurs du décollage de l'économie irlandaise dans les années quatre-vingt-dix, même s'il est difficile d'évaluer leur impact de manière précise » (Gillissen 2007, 47).

Pierre Fortin (2002) résumé très bien la situation. Les quatre volets de la stratégie irlandaise, soit le volet commercial, industriel, fiscal et du domaine de l'éducation ont sans aucun doute permis l'augmentation des IDE américains. D'autres facteurs ont contribué au développement économique de l'Irlande. L'augmentation de la productivité, l'orientation des investissements vers des secteurs de haute technologie et une économie mondiale florissante ont permis cette croissance. Celle-ci est aussi tributaire des ententes tripartites entre les syndicats, le patronat et le gouvernement permettant une modération salariale. Ces *National Wage Agreements* négociés périodiquement depuis 1987 ouvrirent la voie à un autre genre de négociations entre ces acteurs. Le consensus recherché entre des hausses salariales raisonnables en échange de réductions fiscales pour la population permit une stabilité attrayante pour les investisseurs étrangers. « Le nombre de grèves était de 200 en 1984 et de moins de 50 en 1989 et pour le reste des années 90 » (O'Hearn 2001, 171). Une décennie plus tard, ce genre d'accord avait muté en un instrument consensuel beaucoup plus large : les *social partnerships* qui sont définis au chapitre trois.

Le développement économique spectaculaire de l'Irlande a été abondamment traité sous plusieurs angles. Pour ce travail, retenons surtout ceci : ayant été le pays le plus pauvre de la Communauté européenne en terme de niveau de vie par habitant au moment de son adhésion en 1973, avec un PIB moyen de 46 200 en \$ US en 2008, soit 1 300 \$ US de moins que l'année précédente, l'Irlande était encore l'un des pays les plus riches du monde. Elle occupait le huitième rang mondial et le deuxième de l'Union européenne.

Ainsi, l'Irlande a connu un développement économique important. L'augmentation des emplois créés par les entreprises étrangères a évidemment fait diminuer le taux de chômage de façon importante. Le taux de chômage étant la principale source de pauvreté en Irlande, il s'est donc produit une diminution du taux de pauvreté et d'exclusion sociale comme cela se produit dans la plupart des cas où un pays subit un développement économique important.

1.2.2. La pauvreté

Ce qui singularise l'Irlande des autres pays les plus riches est qu'après être parvenue à un niveau de développement économique aussi important, elle a décidé de mettre en œuvre des politiques publiques de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Le taux de pauvreté est passé de 12 à 3,5 % de 1994 à 2002 si on le calcule selon qu'un individu ou une famille a un revenu de 50 % ou moins du revenu médian. (OCDE, 2003). « ... En moins de dix ans, plus de 250 000 personnes, dont 100 000 enfants ont été sauvés des difficultés et des privations » (Collin 2007, 10). Ainsi, cette section fait une brève présentation de la pauvreté du point de vue des individus.

1.2.2.1. Définir la pauvreté

Au départ, il fallait déterminer une définition précise de la pauvreté afin de pouvoir la cibler et la mesurer adéquatement. Un débat entre une définition de la pauvreté relative ou absolue a eu lieu. O'Boyle (1999) traite des concepts de pauvreté relative, absolue et bidimensionnelle vus à travers différentes définitions d'auteurs tels que Callen, Rector, Orshansky et Jorgenson.

Nolan, Layte et Whelan (2000), pour leur part, croient que la pauvreté se mesure selon des facteurs de privation en combinaison avec le revenu selon que la famille ou l'individu a un revenu sous la barre de 40, 50 ou 60 % du revenu moyen irlandais. Ils considèrent qu'une personne vit sous le seuil de la pauvreté lorsqu'elle est privée de deux facteurs de privation parmi la liste suivante : être capable de se chauffer adéquatement, consommer un repas substantiel par jour, avoir des vêtements neufs, consommer un repas de viande, poulet ou poisson tous les deux jours, avoir un manteau d'hiver en bon état, deux paires de bons souliers, un rôti de viande ou l'équivalent par semaine, ne pas être submergés de dettes avec les dépenses intérieures.

La définition que le gouvernement irlandais a retenue (p. 6) est vague et il fallait donc adopter des outils précis d'évaluation de la pauvreté. En Irlande, une personne est donc considérée « *at risk of poverty* » (ou pauvreté relative), si elle a un revenu inférieur à 60 % du revenu médian. Et une personne vit dans une situation de « *consistent poverty* » si elle a un revenu inférieur à 60 % du revenu médian et subit deux des facteurs de privation (Tableau VI).

Un des aspects importants de cette étape a été la reconnaissance immédiate par le nouveau gouvernement de 1997¹⁵, de cette définition qui permit de poursuivre de façon constructive la discussion sur la pauvreté. Nolan considère que cette étape de la détermination d'une définition légitime pour tous les acteurs était nécessaire afin de franchir l'étape suivante qui était la lutte à la pauvreté (Nolan 1999, 46).« *Without agreement on the proper definition of poverty, we are not likely to reach agreement on how best to measure poverty* » (O'Boyle 1999, 292).

1.2.2.2. Composition de la pauvreté irlandaise

Il est important de déterminer les facteurs qui permettent de cibler les individus qui sont victimes de la pauvreté. Premièrement, il convient ici de mentionner que les pauvres ne sont pas géographiquement réunis (Fahey et Williams 2000; Nolan, Layte et Whelan, 2000). Toutefois, quelques petites ségrégations sociospatiales¹⁶ existent dans les milieux urbains (Nolan, Whelan et Williams 1994). Plusieurs façons d'identifier les victimes de la pauvreté existent. Le salaire horaire et annuel permet de constater certaines inégalités, mais ne rend pas compte de la réelle situation. Par exemple, « *Most low pay employees are not in poor households, though employees in poor households are often low paid* » (Barrett, Gerald et Nolan 2000, 145). L'évaluation des revenus et des facteurs de privation par ménage semble être le moyen qui permet une meilleure description de la situation réelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Selon ce critère, les groupes d'individus vivant sous le seuil de la pauvreté en Irlande sont des femmes monoparentales, des personnes âgées, des personnes handicapées et des enfants, des personnes de minorité ethnique et la population habitant des collectivités défavorisées, des personnes sans emploi ou qui travaillent peu (Collin 2007, 11-12). Les personnes âgées dominaient la population pauvre dans les années 70, alors que dans les années 80 et 90 ce sont les personnes sans emploi qui représentaient la proportion la plus importante de la population pauvre (Callen et Nolan 1998, 9). 32,7 % de gens vivant sous le seuil de pauvreté étaient des gens sans emploi, 23,2 % étaient des fermiers et 13,2 % des travailleurs à faible revenu. (Harvey

¹⁵ Une coalition de droite du Fianna Fáil et du Parti Démocrate prit le pouvoir aux élections législatives de 1997.

1994, 2). Il mentionne aussi que le taux de pauvreté des familles ayant des enfants a augmenté de 12,5 à 22,9 % de 1974 à 1987 (Tableau VII).

17 % des enfants irlandais vivaient dans des familles qui avaient moins de 60 % du revenu médian et subissaient des facteurs de privation (sous-section 1.5.2.1.) comparativement à 9 % pour les adultes (Nolan 2000, 83).

Ainsi, les groupes d'individus vivant sous le seuil de la pauvreté en Irlande sont des femmes monoparentales, des personnes âgées, des personnes handicapées et des enfants, des personnes de minorité ethnique et la population habitant des collectivités défavorisées, des personnes sans emploi ou qui travaillent peu (Collin 2007, 11-12). L'importance de bien identifier les victimes de la pauvreté permet de mesurer l'étendue de celle-ci et d'évaluer efficacement les mesures sociales et économiques prises par les différents paliers de gouvernement.

1.2.2.3. Causes de la pauvreté

La pauvreté n'est pas intrinsèque à l'individu. Les différentes causes de la pauvreté ont aussi été observées par différents auteurs (Nolan et Calan 1994; Davis, Grube et Morgan 1984, 96). La pauvreté est issue d'un ensemble de phénomènes qui sont autant économiques et sociaux que politiques. En fait, « the most important cause of poverty in Ireland today is unemployment » (Nolan et Callan 1994, 95) (Tableau VIII). Le développement économique a donc été utile à la diminution de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Nous voyons au chapitre deux que d'autres solutions ont été nécessaires à la diminution de la pauvreté. Il existe aussi une discrimination statutaire permettant d'augmenter les chances de pauvreté. Faire partie d'une des catégories suivantes : femmes monoparentales, personnes âgées, personnes handicapées et des enfants, des personnes de minorité ethnique et des personnes habitant des collectivités défavorisées compose la pauvreté irlandaise, est une cause en soi de risque pauvreté persistante.

¹⁶ Conforme à la nouvelle orthographe (voir note 1).

1.2.2.4. Objectifs des politiques de réduction de la pauvreté

« L'objectif initial établi en 1997 était de réduire sensiblement la proportion de personnes vivant dans une "pauvreté persistante" qui se situait entre 9 et 15 p.100 en 1994, à moins de 5 à 10 p.100 au cours de la période 1997-2006 » (gouvernement de l'Irlande, cité dans Collin 2007). Ayant ciblé les causes et les groupes victimes de la pauvreté, des mesures furent établies pour chacun de ces groupes. L'éducation et le soutien au revenu pour les enfants; l'emploi, la participation et le soutien du revenu pour les personnes aptes au travail et les personnes handicapées; le logement, la santé et l'intégration des immigrants pour les collectivités (Collins 2007). Ces éléments sont vus au chapitre deux qui traite des politiques publiques adoptées et au chapitre trois qui présente les acteurs et les institutions qui en sont responsables.

Donc, concrètement et dans le but d'arriver à une réduction notable de la pauvreté irlandaise, la *National Anti-Poverty Strategy (NAPS)* a émis en 1997 des objectifs précis.

- Soutien du revenu

Ce volet est simple à expliquer et évidemment la plus difficile à mettre en œuvre.

L'Irlande a voulu rendre disponible à tous, l'aide financière dont ils avaient besoin. Le piège de la pauvreté étant un phénomène connu, l'Irlande avait comme objectif d'éviter ce piège pour les citoyens. La réflexion gouvernementale à ce sujet est une politique en soi.

- Marché de l'emploi

Réduire le taux de chômage de 11,9 % à 6 % de 1996 à 2006 et le taux de chômage à long terme de 7 % à 3,5 %.

- Domaine de l'éducation

Éliminer le décrochage scolaire avant le *Junior Certificate*¹⁷ (équivalent du premier cycle du secondaire au Québec); que 90 % terminent le *senior cycle*¹⁸ à partir de

¹⁷ Équivalent du premier cycle du secondaire au Québec.

¹⁸ Équivalent du deuxième cycle du secondaire au Québec.

l'année 2000 et 98 % à partir de 2007; diminuer le nombre d'élèves du primaire ayant des problèmes sérieux de lecture; favoriser le retour des adultes non diplômés à l'école; briser le cycle de la pauvreté et du désavantage éducationnel et augmenter l'égalité de l'accessibilité aux études collégiales et universitaires (2003).

- **Domaine de la santé**

Accroître¹⁹ l'accessibilité et la gratuité aux soins de santé; favoriser la santé des enfants et augmenter l'espérance de vie.

- **Logement**

Créer un budget pour les sans-abris²⁰ (1994); mettre l'accent sur l'équilibre de l'offre et la demande de logements; augmenter le nombre de logements sociaux de 4000 annuellement; aider les individus ayant des problèmes de ravitaillement de mazout dû à la pauvreté et aider les propriétaires en difficulté.

1.3. Revue de la littérature

La pauvreté et la situation économique de l'Irlande sont évidemment bien circonscrites, cependant la littérature fournissant des réponses théoriques à la réorientation de politiques publiques de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale est peu abondante. Murphy (2008) fait exception puisqu'elle aborde le sujet selon un angle théorique pouvant fournir des explications. Murphy aborde le changement des politiques publiques irlandaises selon un angle plus global et incidemment moins approfondi. Elle présente des schémas définissant les idées, les institutions et les intérêts qui sont utiles, mais très théoriques. Murphy fait aussi une distinction entre les différents gouvernements qu'elle divise en trois étapes (1987-1992; 1992-1997; 1997-2005). Ce mémoire retient plusieurs éléments produits par Murphy, mais recherche une compréhension à la fois théorique et pratique des liens entre les acteurs et les institutions de l'Irlande, alors que Murphy (2008) met l'emphase sur les idées comme

¹⁹ Conforme à la nouvelle orthographe (voir note 1).

²⁰ *idem*

étant la principale source de la réorientation de politiques publiques.

Plusieurs chercheurs ont abordé les causes possibles de la réorientation de politique de réduction de la pauvreté selon un angle factuel. Les causes sont multiples et se regroupent théoriquement selon trois différentes dimensions (idées, institutions et intérêts) qui sont explicitées au chapitre trois. Cette section présente les causes retenues par la littérature sans tenir compte des liens théoriques entre eux. La plupart des textes scientifiques publiés sur la mise en œuvre de politiques publiques de réduction de la pauvreté en Irlande n'en font pas état. Ces textes présentent généralement un acteur ou une institution, sans faire de liens entre acteurs et institutions. Les conséquences des actions de ces acteurs ou de l'existence de ces institutions dans la lutte à la pauvreté ne sont pas toujours bien explicitées. Il s'agit souvent de critiques envers ces institutions et acteurs. Bien que ces critiques soient recevables, il n'en demeure pas moins que déterminer quelle dimension est responsable de la réorientation des politiques publiques de réduction de la pauvreté et quels acteurs ou institutions en sont les responsables nous paraît important.

Les causes possibles de la réorientation des politiques publiques irlandaises sont parfois associées à l'influence extérieure, soit de l'ordre paradigmatique, soit de l'ordre des intérêts. C'est le cas d'Atkinson (1997) qui reconnaît au Sommet de Copenhague de 1995 une importante contribution à la mise en œuvre du NAPS de 1997. Callan et Nolan (1994) attribue partiellement au Sommet de Maastricht de 1991, l'origine de la lutte à la pauvreté. Les trois programmes européens (1975-80; 1985-1989 et 1989-1994) de lutte à la pauvreté européenne sont aussi considérés comme une des causes de la mise en œuvre de politiques de réduction de la pauvreté en Irlande (Harvey1994). À contrario²¹, Gillissen (2007) considère l'Irlande comme étant un acteur responsable de la direction plus sociale de l'Europe, notamment pour son volet de la création d'emploi.

Riain et O'Connell (2000, 324-325) expliquent, entre autres, que l'Irlande a hérité d'une version atténuée du système social britannique plus particulièrement dans le domaine de l'éducation, de la santé, du logement social et de l'assurance chômage. Cousins

²¹ Conforme à la nouvelle orthographe (voir note 1).

(1995) ajoute que l'Irlande a aussi hérité, en partie, de l'engagement de solidarité entre les classes sociales.

D'autres chercheurs abordent surtout les intérêts et les institutions inhérents à l'Irlande. Bien qu'ils ne tentent pas de schématiser ou de théoriser, ils précisent leurs préférences pour certaines institutions ou certains acteurs irlandais comme étant responsables du changement. Les gouvernements successifs et les partis politiques sont mentionnés par plusieurs auteurs. Mc Cashin, O'Sullivan et Brennan (2002) observent qu'un changement de gouvernement avec une aile plus à gauche en 1994 et un développement économique a favorisé ce changement, alors que Nicholls (2006) explique que le *Fianna Fail* est plus pragmatique que le *Fine Gael* et la *Rainbow Coalition* qui furent au pouvoir de 1994 à 1997. De l'ordre des idées, le consensus est aussi régulièrement abordé dans la littérature. Le consensus politique n'est pas issu de la stratégie de la lutte à la pauvreté, mais est plutôt un préalable. Layte, Nolan et Whelan (2000) expliquent que malgré la division issue de la guerre d'indépendance des années 1920, l'homogénéité culturelle et religieuse ainsi que le besoin d'unité suite à la séparation de la Grande-Bretagne permirent ce consensus politique. Mair (1992) précise que le *Fianna Fail* plus populiste a joué un rôle important qui a favorisé ce consensus irlandais.

Cullen (1994); Harvey (1994); Atkinson (1997); Callen et Nolan (1998); Nolan (1999); Collins (2007); Layte, Nolan et Whelan (2000); Broaderick (2002); Johnston (2006); Donaghey (2008) et Connolly (2008) abordent le *Combat Poverty Agency* créé en 1986 comme un agent du changement. Callen et Nolan en ont été les principaux porte-parole.

La *NAPS (National Anti-Poverty Strategy)* mise en œuvre en 1997 est abordée par la plupart de ces auteurs, sauf Atkinson et Connolly. Mc Cashin, O'Sullivan et Brennan (2002) couvrent aussi le sujet.

Les *social partnerships* de première génération (1987, 1991 et 1994) et les *social partnerships* de la deuxième génération (1996, 2000, 2003 et 2006) sont abondamment discutés. Riain et O'Connell (2000); Hardiman (2000); Nolan, O'Connell et Whelan (2000); Nye (2001); O'Sullivan et Brennan (2002); Broaderick (2002); Mc Cashin, O'Sullivan et Brennan (2002); Murphy (2002 et 2008); House et Mc Grath

(2004); Meade (2005); Nicholls (2006); Roche (2007); Connolly (2008) et Teague et Donaghey (2009) traitent bien le sujet.

Nye (2001); Mc Cashin, O'Sullivan et Brennan (2002); House et Mc Grath (2004); Broaderick (2002); Connolly (2008) présentent le *NESF* et le *NESC* qui sont deux organismes gouvernementaux comme étant en partie responsables de la réorientation des politiques publiques.

Certains sujets moins abordés comme l'implication des communautés locales dans la lutte à la pauvreté ont été traités par Callen et Nolan (1998); Norris et Kearns (2003); Mc Cashin, O'Sullivan et Brennan (2002) et Meade (2005).

La *Commission on social welfare* et la redécouverte de la pauvreté ont été vues par Atkinson (19997); Callen et Nolan (1994, 1998, 2000); Mangan (2007) et Nolan (1999).

La revue de la littérature

La littérature circonscrit bien la situation de la lutte à la pauvreté en Irlande, mais peu l'aborder selon l'angle qui nous intéresse, soit selon les dimensions intellectuelle, stratégique et institutionnelle. Murphy (2008) le fait, mais retient surtout la dimension paradigmatique et ne retient pas suffisamment la contribution, la responsabilité et surtout l'interrelation des acteurs et des institutions. Ce mémoire a comme objectif de hiérarchiser ces deux différentes dimensions, en utilisant la littérature existante.

1.4. Cadre théorique

1.4.1. Les idées, les intérêts et les institutions

Le champ des politiques publiques qui traite des idées, des institutions et des intérêts est présenté dans cette section et sert de cadre théorique à l'analyse de ce mémoire. Ce paradigme nous permet de faire un lien efficace entre les deux variables pertinentes du mémoire. Le lien entre les différentes politiques publiques de lutte à la pauvreté mises en œuvre par le gouvernement irlandais vu au chapitre deux et les causes de ces changements de politiques publiques vues au chapitre trois est abordé à travers l'observation de ces trois ensembles d'éléments.

L'idée de comprendre les transformations qui ont eu lieu, mais surtout les dynamiques sous-jacentes est légitime et justifie l'analyse de ces trois dimensions. (Hecló 1994).

Les différents néo-institutionnalismes (historique, choix rationnel et sociologique) qui dominent la science politique et le champ des politiques publiques, bien qu'ils soient très différents, ont en commun d'insister sur l'analyse des idées, des institutions et des intérêts (Hall et Taylor 1997, 469-496). L'analyse de ces trois ensembles d'éléments est un champ important de l'analyse de l'action publique de l'État-providence. L'usage du terme « les trois i » pour définir ses trois dimensions tire son origine des années 80. L'analyse de ces trois dimensions n'est, toutefois, pas récente, mais la volonté de synthèse de celles-ci, l'est. Les théoriciens admettent l'existence des autres éléments, mais préconisent parfois trop leur dimension d'analyse qui occulte certains aspects importants de la situation intégrale.

« La seule réelle nouveauté de leur usage contemporain réside dès lors dans cette déclinaison des trois dimensions au sein du néo-institutionnalisme forgé dans les années 1980 par James March et Johan Olsen et dans la volonté de synthèse de ces tendances affichées par Peter Hall. Comme le remarque à plusieurs reprises ce dernier, l'une des spécificités d'un bon nombre de travaux récents est, en effet, d'insister alternativement ou concurremment sur le poids des idées, des intérêts et des institutions sur la genèse, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques, mais sans chercher véritablement à fonder une articulation entre ces séries de variables » (Palier et Surel 2005, 217).

Nous présentons donc les idées, les institutions et les intérêts selon cette perspective pluridimensionnelle et tentons une brève définition de ces dimensions. Il existe plusieurs interprétations de ces trois éléments, mais nous retenons surtout celle du texte « les trois i » (Palier et Surel 2005) et de quelques autres sources (Hall 1997 ; Hay 2004 et Swenson 1991, 1997, 2002). L'objet de cette section n'est pas de faire une analyse complète des différents modèles d'analyse des politiques publiques, mais d'en présenter une qui soit utile afin d'analyser notre objet, qui est vu au chapitre deux et trois. La compréhension des dynamiques stratégiques, institutionnelles et intellectuelles en tenant compte de la pluralité de ces dimensions complémentaires ou subsidiaires nous permet de faire une analyse plus recevable du lien de causalité entre les deux ensembles de variables. De plus, la compréhension de cette pluralité dimensionnelle permet d'émettre différentes hypothèses à priori sur les changements de politiques publiques, entre autres. Bien que présentée, la dimension intellectuelle

(idée) n'occupe que très peu d'importance dans l'analyse proposée de ce mémoire. Les deux autres dimensions (intérêts et institutions) présentées ultérieurement font l'objet d'une plus grande utilisation.

1.4.1.1. Idées

Selon Peter Hall, l'approche qui considère les idées comme un facteur prédominant est moins développée que celles qui mettent l'accent sur le rôle des institutions ou des intérêts. Les théoriciens qui observent cet élément se distinguent entre eux par l'importance qu'ils accordent aux autres éléments. Par exemple, Goldstein et Keohane préconisent une utilisation parcimonieuse de l'analyse des idées. L'analyse des intérêts est prioritaire, mais parfois inadéquate. C'est à ce moment qu'ils s'en remettent à l'analyse intellectuelle (idées) des événements²². Alors que Sikkink, entre autres, attribue aux idées les changements de stratégies économiques (Hall, 1997, 184), Mark Blyth considère, lui aussi, le rôle causal des idées comme étant important dans le développement des trajectoires des pays capitalistes avancés (Blyth, 1997 et Hay 2004, 207). L'attention de Blyth est dirigée vers les idées pendant les moments de crise.

« Crisis, thus unleash shorts bouts of intense ideational (in Blyth's term, ideational) contestation in which agents struggle to provide compelling and convincing diagnoses of the pathologies afflicting the old regime/policy paradigm and the reforms appropriate to the resolution of the crisis ».. (Hay 2004, 207)

Un paradigme est alors remplacé par un nouveau. D'autres universitaires considèrent les idées comme étant la cause première de toutes actions collectives ou individuelles possibles (Hall 1997, 185-186). Quoique d'autres chercheurs, tel Moravcsik, considèrent la dimension intellectuelle comme n'étant scientifiquement pas valide (Moravcsik 1999; Palier et Surel 2005, 10).

La dimension des idées est difficilement perceptible sur le plan empirique et théorique. L'approche cognitive et normative des politiques publiques offre un support afin de repérer ces dimensions (Palier et Surel 2005, 16). Paul Sabatier, par exemple, fait une nette distinction « selon une hiérarchisation qui porte tout à la fois sur le degré

²² Conforme à la nouvelle orthographe (voir note 1).

d'abstraction et l'extension sociale des éléments constitutifs d'un système de croyances » (*Id.*). Deux ensembles de strates définissent la dimension intellectuelle (des idées). Le « *Deep core* » représente les valeurs fondamentales comme la liberté et l'égalité, les croyances religieuses et est la plus abstraite et large de ces deux dimensions. Le « *policy core* » est composé essentiellement « de diagnostics et prescriptions relatifs à un domaine particulier de l'intervention étatique » (Palier et Surel 2005, 16).

Concrètement, selon Palier et Surel les transformations paradigmatiques des politiques publiques peuvent être analysées par l'observation de cinq éléments : les diagnostics des problèmes; les valeurs et objets affichés; les normes d'action publique; les instruments et les images ou les modèles.

La dimension paradigmatique est plus statique que les autres éléments, d'ailleurs Braudel précise que les idées sont rythmées par un temps long (Palier et Surel 2005). « Les gouvernements reproduisent, en effet, d'abord les diagnostics traditionnels et les politiques éprouvées, en modifiant seulement le niveau d'utilisation d'instruments à leur disposition » (Palier et Surel 2005, 24). Des adaptations de deuxième plan peuvent être adoptées et dans le cas d'un échec de ces mesures, la valeur des paradigmes existants sera alors peut-être être remise en cause.

1.4.1.2. Intérêts

Plusieurs auteurs considèrent les intérêts comme un facteur prioritaire de l'analyse des politiques publiques (Korpi 1983; Vogel 1989; Gordon 1994; Jacoby 1997; Martin 2000; Swenson 1991,1997). « *Interest-based characterize approaches some of the most important literature in the field of comparative political economy. Interests, understood as the real, material interests of the principal actors, whether conceived as individuals or as groups, figure in all of the work in the field* » (Hall 1997, 176). L'approche des politiques publiques qui favorise l'analyse de la dimension stratégique (intérêts) est dominante. Ce mémoire retient surtout la représentation de Swenson (Hay 2004 ; Swenson 1991, 1997, 2002) et celle du texte « les trois i » (Palier et Surel 2005).

Les intérêts des acteurs ne sont pas toujours faciles à identifier et à définir, mais ils sont essentiels à l'explication de l'évolution des politiques publiques. Swenson est

surtout intéressé par les stratégies adoptées par les employeurs. Il en étaye trois différents ensembles : le *cartelism*, le *segmentalism* et le *solidarism*²³ (Swenson 2002). Le *cartelism* est la stratégie où les employeurs et les syndicats, d'un commun accord, sont défavorables à l'ouverture de marché et au maintien de salaire respectable. Le *segmentalism* est caractérisé par une décentralisation. Les employeurs sont favorables à des gains considérables sur le plan du « *welfare* » en échange de salaires raisonnables (du point de vue des employeurs). Dans ces deux cas, les employeurs sont « *foul weather friends of the welfare state* » (Swenson 2002, 40). Dans un environnement où le *solidarism* domine, les salaires sont négociés de façon centralisée. Contrairement aux deux systèmes de négociation précédents, le *solidarism* est vu comme « *fair weather friend of the welfare state* » (Hay 2004; Swenson 2002, 40). La tendance de celle-ci est donc de maintenir les salaires plus bas et un plus haut taux d'emploi dans un système plus centralisé.

Swenson rejette la conception selon laquelle tous les capitalistes ne sont que conservateurs et sont opposés à chacune des étapes du développement de l'État-providence et démontre que les intérêts du capital sont souvent liés à la trajectoire que prennent les réformes du marché du travail et du « *welfare* » (Hay 2004, 213).

Plus pratiquement dans le cadre de notre analyse, Palier et Surel (2005) saisissent la dimension stratégique (intérêts) selon l'angle suivant :

«Poser le problème de la recherche en termes d'intérêt consiste à identifier quels sont les acteurs pertinents dans le domaine observé et à insister sur certaines dynamiques fondamentales, comme les logiques de l'action collective, les calculs et les stratégies déployées par les acteurs en fonction des coûts et bénéfices attendus des conflits éventuels ou des coopérations envisageables, les conséquences des anticipations faites par les individus ou par les organisations impliquées dans l'action publique» (Palier et Surel 2005, 11).

Korpi précise que les intérêts structurés des travailleurs peuvent faire contrepoids au pouvoir du capital (Korpi 1995). Et pour faire un lien avec la prochaine dimension qui est institutionnelle, notons que « les intérêts ne peuvent pas être compris en dehors du

²³ Les termes anglophones sont préférés à la traduction qui ne garantit pas le sens initial voulu par Swenson.

contexte institutionnel dans lequel ils se forment et interagissent » (Palier et Surel 2005, 13).

1.4.1.3. Institutions

La dimension institutionnelle considère parfois les institutions comme étant des facteurs causals ou comme les effets des intérêts des différents acteurs économiques importants (employeurs, syndicats). La relation entre les dimensions institutionnelle et stratégique (intérêts) est donc importante.

Les intérêts des différents acteurs ainsi que les changements de paradigmes (idées) ne conduisent pas toujours à des changements de politiques publiques, l'analyse institutionnelle permet d'obtenir une meilleure compréhension de cette situation. « Malgré la mondialisation, malgré le tournant néolibéral²⁴, chaque pays semble, en effet, préserver les traits spécifiques qui caractérisent ses politiques publiques » (Palier et Surel 2005, 21). La notion de « dépendance au sentier » permet de saisir le poids des institutions. Cette théorie montre l'État-providence ancré dans une configuration institutionnelle porteuse de droits et créatrice d'attentes sociales (Merrien 2000) encadrant fermement et limitant les actions des acteurs malgré leurs intérêts et les idées présentes. Pierson (2000), inspiré par les travaux de l'économiste North (1990), explique que le développement institutionnel (règles et pratiques) contraint les acteurs à respecter celui-ci.

«Créer de nouvelles institutions alternatives génèrerait des couts élevés en matière d'investissement (d'attention et de capital politique) de départ, d'apprentissage, de coordination et d'anticipation. C'est pourquoi il semble le plus souvent préférable d'adapter les institutions existantes plutôt que de les remplacer par de nouvelles» (Palier et Surel 2005, 22).

L'approche néo-institutionnaliste de Kathleen Turner (2003-2004) diffère un peu, car elle suggère que les institutions ne sont pas qu'un ensemble de contraintes, mais peuvent aussi devenir des ressources stratégiques. Ces institutions peuvent remplir des fonctions différentes que celles dont elles étaient destinées à l'origine. La notion

²⁴ Conforme à la nouvelle orthographe (voir note 1).

« d'adjonction institutionnelle » permet donc des changements partiels et progressifs pour les acteurs. Les intérêts ne seraient donc pas nécessairement entièrement soumis aux institutions. Celles-ci peuvent servir les stratégies de certains acteurs.

Pierson (1993) précise que les dimensions stratégique et intellectuelle sont aussi soumises au phénomène de rendements croissants selon lequel, comme pour les institutions, il est plus rentable de s'adapter aux mécanismes existants.

Plus près de notre étude de cas et contrairement à la vision néoclassique, les institutions de différents États ayant un marché compétitif ne sont donc pas identiques (Cameron 1984; Cawson 1985; Goldthorpe 1984 et Hall 1997, 180). Plusieurs auteurs font une distinction entre les États où les négociations salariales sont décentralisées et ceux dont les négociations sont accomplies par un regroupement syndical centralisé, concentré et puissant (Hall 1997). Les résultats de ces négociations seront différents.

L'ensemble de règles et de pratiques a donc une influence importante sur le comportement des acteurs. Une décomposition selon le facteur historique permet de mieux comprendre les contraintes et les ressources institutionnelles. Palier et Surel (2005) précisent qu'il est nécessaire d'établir rigoureusement les facteurs institutionnels pertinents à l'analyse du processus. Les analyses institutionnelles de l'État providence identifient quatre dimensions à observer : les critères d'accès à la prestation qui peuvent être contributifs, universels ou selon le besoin; la nature et le niveau des prestations (nature ou en espèce et forfaitaire ou proportionnelle); le mode de financement (Impôt ou cotisation sociale) et le cadre décisionnel et de gestion (État centralisé ou décentralisé, etc.).

Ces éléments d'analyse permettent de comprendre la nature du système dans lequel se déroulent les changements de politiques publiques et les impacts qu'ils ont sur les individus et les acteurs politiques et économiques. Le nombre d'acteurs agissant sur toutes ces dimensions institutionnelles dépendent du niveau de participation des acteurs sociaux. Le débat peut se situer entre les partis (gauche-droite) ou entre le gouvernement et les groupes sociaux. Les négociations se comportent différemment lorsque le gouvernement est soit centralisé ou plus décentralisé. Nous observons ces éléments dans le chapitre trois.

Thelen et Streek (2005) identifient cinq grands types de changements institutionnels. Il s'agit de déplacement, adjonction, glissement, conversion et épuisement (Palier et Surel 2005, 24). Cette analyse permet d'identifier les différentes modifications institutionnelles aussi bien que leurs nouvelles utilisations stratégiques.

L'analyse de ces trois dimensions est intéressante en ce sens qu'elle permet une comparaison avec d'autres cas ou encore mieux avec ce cas-ci (l'Irlande 1997-2006), mais dans une autre période. Par exemple, quels sont les intérêts, institutions et paradigmes présents qui ne l'étaient pas avant 1997? Ce mémoire privilégie les dimensions institutionnelle et stratégique (intérêts).

1.4.2. Cadre théorique : la grille séquentielle de Jones

Appréhender ces trois dimensions ne suffit pas à produire une analyse complète des changements de politiques publiques. La connaissance de la pluralité dimensionnelle est essentielle, mais ne permet pas une décomposition complète de l'évènement pouvant mener à des prédictions scientifiques sur des cas semblables. La notion de séquençage est alors nécessaire afin de comprendre l'importance de chacune des trois dimensions à différents moments du phénomène de l'action publique. Succédant aux approches qualitatives et quantitatives (avant 1970), la grille séquentielle de Jones permet de décomposer le développement d'une politique publique en six phases : la mise à l'agenda, la production de solutions, la décision et la mise en œuvre sont les phases qui sont observées au chapitre trois. La phase de l'évaluation de cette grille est vue partiellement au chapitre quatre. En analysant chacune de ces phases des changements de politiques publiques ex post, on pourrait se demander quelle dimension est plus susceptible d'avoir introduit le changement et dans quelle phase de la grille séquentielle cette modification s'est produite.

1.5. Hypothèse

L'Irlande a mis en œuvre des politiques de diminution de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Plusieurs hypothèses ont été abordées avant d'entreprendre la recherche. Alors, avant d'émettre une hypothèse viable et de se diriger vers une analyse plus

scientifique, il nous a paru essentiel d'en éliminer quelques-unes qui au début de notre réflexion nous paraissaient vraisemblables, intéressantes ou répandues.

Premièrement, l'Irlande avait-elle des comptes à régler avec l'histoire? Compte tenu de la très grande famine de 1845-48 qui tua près d'un million d'Irlandais et chassa du pays un autre million et demi d'Irlandais complètement ruinés et démunis, cette hypothèse a retenu notre attention. Néanmoins, aucune littérature ne fait état d'un lien entre cet évènement et la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques un siècle et demi plus tard. La longue période de temps s'étant écoulée entre ces deux évènements n'invalide pas cette option, car le développement économique est venu plus tard et donc les mesures de diminution de la pauvreté avec elles. Un facteur invalidant cette hypothèse, pour l'instant, est plutôt le fait qu'il n'y ait pas de littérature qui établit formellement et surtout scientifiquement un lien causal entre ces deux phénomènes. L'autre facteur qui réduit la pertinence de cette hypothèse est que d'autres cas ont subi ce genre de situations de famine et d'extrême pauvreté sans avoir nécessairement pris autant de mesures de diminution de la pauvreté. Nous n'éliminons pas complètement le fait que ce facteur ait pu jouer un rôle, mais qu'il soit ardu à démontrer. La famine de 1845-48 habite sûrement l'esprit collectif irlandais et est peut-être un mythe fondateur de l'Irlande. La redécouverte de la pauvreté avec la crise économique des années 1980 a probablement contribué à replacer le sujet parmi les priorités irlandaises.

Deuxièmement, la religion a aussi attiré notre attention. Cependant, la diminution notable de la pratique religieuse ne suggère pas une piste concluante sur ce sujet. Tout au plus, ce facteur aura permis le rétrécissement du secteur de l'agriculture (Nolan, O'Connell et Whelan 2000) permettant une industrialisation et une postindustrialisation²⁵ favorable au développement économique.

Troisièmement, l'hypothèse selon laquelle les Irlandais seraient plus généreux que les citoyens d'autres pays, a aussi retenu notre attention. L'idée que les Irlandais seraient plus prédisposés à partager et qu'ainsi le gouvernement irlandais ait emboîté le pas et entrepris soudainement des politiques de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale paraissait séduisante. Cependant, peu de littérature en fait état. Quelques

²⁵ Conforme à la nouvelle orthographe (voir note 1).

auteurs (Kemp et Willetts, 1995; Benabou et Ok, 2001; Fong, 2001; Corneo and Gruner, 2002; Gemmell et al., 2003; Tarzwell, 2003; Hardiman et al., 2006) ont examiné les préférences de la population, mais peu d'études observent les préférences de chacun selon son statut. Delaney et O'Toole (2007, 1091) ont observé les préférences de la population irlandaise pour les dépenses publiques parmi la sécurité sociale, l'éducation et la santé. Ils ont conclu, tout d'abord, que les citoyens ayant un revenu élevé étaient beaucoup moins favorables aux dépenses gouvernementales. Ceux-ci étaient d'ailleurs beaucoup plus favorables aux dépenses liées à l'éducation et à la santé qu'aux dépenses liées à la sécurité sociale (Delaney et O'Toole 2007, 1091; et 2008, 985). Une autre observation issue de cette recherche fait une distinction entre trois formes de dépenses sociales : les paiements pour les *unemployment payments* (*assurance-chômage et sécurité sociale*), les *child benefit* (allocations familiales) et les *old age pensions* (régime de retraite). Seulement la moitié des personnes interrogées savaient le coût²⁶ de ces dépenses gouvernementales. Ce sondage démontre que les Irlandais sont surtout intéressés au financement de programmes sociaux qui pourraient leur être ultérieurement utiles (Tableau XI). La recherche n'a démontré aucune différence liée au niveau d'instruction. Par exemple, « *Those in full time employment were also more negatively disposed towards the appropriate level for unemployment payments.* » (Delaney et O'Toole 2008, 988). Les personnes plus âgées étant plus ouvertes aux dépenses pour les pensions de vieillesse, les travailleurs étaient moins favorables aux paiements élevés d'assurance-chômage et ainsi de suite. Delaney et O'Toole (2008, 989) concluent que « *It is noteworthy that the determinants of preferences for the different social welfare schemes diverge in ways that could be predicted fairly well by the self-interested economics perspective* ». Et les individus connaissant les coûts de ces programmes étaient dans une proportion encore plus grande contre ces différentes politiques publiques de redistribution. Seule perspective encourageante de cette recherche, les mères d'enfants étaient plus ouvertes à toutes les formes de programmes sociaux. (Delaney et O'Toole 2008). Cette recherche invalide complètement l'hypothèse selon laquelle les Irlandais sont plus favorables à

²⁶ Conforme à la nouvelle orthographe (voir note 1).

une redistribution bienveillante, pour le moment. Il ne faut pas oublier que malgré les conclusions de cette étude, les Irlandais n'ont pas empêché le gouvernement irlandais de réorienter les politiques publiques pour réduire la pauvreté et l'exclusion sociale.

Cependant, on peut atténuer la portée de ces études par une autre qui, contrairement à des études préalables aux États-Unis qui illustraient que les Américains jugeaient la pauvreté comme étant due à des facteurs inhérents (p. ex., paresse, manque de motivation), montre que les Irlandais considèrent que la pauvreté « *more likely to be attributed to fatalistic causes than to individual traits of the poor themselves* » (Davis, Grube et Morgan 1984, 96). Selon cette étude, 80 % des Irlandais attribuent la pauvreté à la fatalité.

Quatrièmement, le communautarisme irlandais est aussi parfois abordé par certains auteurs, mais nous ne croyons pas qu'il soit à la base de cette réorientation des politiques publiques irlandaises.

Cinquièmement, le phénomène du consensus irlandais (Boulet 2007, 74; O'Hearn 2001; Layte, Nolan et Whelan 2000) est régulièrement abordé par les auteurs. Bien qu'il ne nous permette pas de tirer une nette conclusion sur sa responsabilité quant à la mise en œuvre des politiques publiques de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale, il convient de mentionner la contribution de ce facteur.

... obtaining such widespread acceptance across the political divide for a concrete definition of poverty, and recognition of the need for a co-ordinated strategy to combat it, represents an achievement that should not be undervalued. A considerable degree of political and broader societal commitment to tackling poverty is a prerequisite rather than a product of a national poverty target. (Layte, Nolan et Whelan 2000, 177).

Le consensus est un phénomène qui se retrouve aussi dans la sphère politique. « ... l'État est passé d'un rôle keynésien, marqué par une forte détermination de la politique économique, à une approche plus consensuelle et collaborationniste au niveau de l'élaboration des stratégies économiques » (Boulet 2007, 74). L'homogénéité culturelle, religieuse et ethnique ainsi que l'union nationale créée autour du phénomène de la décolonisation expliquent peut-être partiellement le consensus irlandais (Nicholls 2006, 533). Ce phénomène, de l'ordre des idées, est vu plus comme

une condition d'admissibilité qu'une cause directe de la mise en œuvre de politiques publiques de réduction de la pauvreté.

Les trois premières hypothèses n'ont pas été retenues, mais nous ont indiqué une certaine voie à suivre. La dimension intellectuelle (idées), soit le « *deep core* » ou « *policy core* » ne permet pas de fournir d'explications suffisamment utiles et scientifiquement valides pour notre recherche. Les deux premières hypothèses (famine de 1845-1848 et religion) étant des facteurs vagues et imprécis, compte tenu des données que nous avons, ne sont donc pas retenues et la troisième hypothèse (Irlandais favorables à la redistribution) est rejetée. Cette dernière aurait permis, à contrario, de rejeter toutes formes de mise en œuvre de politiques publiques de diminution de la pauvreté et d'exclusion sociale par la voie de la redistribution des dépenses gouvernementales.

Nous pensons que le consensus est un phénomène qui s'est présenté dans plusieurs petits pays encore peu développés économiquement et homogènes sur les plans ethniques, religieux et culturels. L'immigration étant, évidemment, surtout un phénomène des pays économiquement développés. Plusieurs pays ont donc connu ce consensus avant le développement économique et n'ont pas nécessairement accompli tous les changements de politiques que l'Irlande a entamés durant la décennie 1997-2006. De penser qu'il ne suffit que d'une société homogène et d'un développement économique pour que le pays adopte un ensemble de politiques de diminution de la pauvreté et l'exclusion sociale nous apparaît intéressant, mais peu convaincant.

Comme le consensus, le communautarisme irlandais est une valeur qui a retenu notre attention, cependant, nous croyons que ces valeurs sont des composantes sociales qui sont plutôt complémentaires à notre hypothèse principale. Nous n'invalidons pas ces deux hypothèses, mais ne les utilisons pas pour notre objet. Nous adoptons une approche plus pragmatique.

Bien que certains auteurs (Hall 1997; Blyth 1997; Hay 2004; Johnson, Shonfield et Sikkink dans Hall 1997) soient convaincus de la contribution importante de l'approche paradigmatique (idée), d'autres émettent des réserves quant à sa pertinence. Goldstein et Keohane (1993) recommandent une utilisation parcimonieuse de cette approche et Moravcsik (1999) n'est pas convaincu quant à la validité scientifique de celle-ci. Dans

le cadre de ce mémoire, nous ne retenons donc pas la contribution de l'approche paradigmatique (idée) qui ne permet pas toujours de bien saisir les changements importants de politiques publiques. « Les trois i » (Palier et Surel 2005) ont évidemment leur importance, nous ne saurions invalider la contribution de ces trois facteurs, mais la validité scientifique visée nous oblige à éliminer cette approche dans le cas de notre étude des politiques publiques. Les arguments présentés ci-haut ont aussi grandement contribué à cette conclusion. Nous admettons que les idées ont probablement influencé les acteurs à adopter certains comportements, mais ces facteurs de l'ordre des idées sont plutôt complémentaires aux intérêts des différents acteurs. Ils ne font donc pas partie de cette recherche. Nous observons notre objet d'étude selon un autre angle. Les institutions et les intérêts nous semblent plus appropriés dans le cadre de ce sujet.

Comme il est mentionné à la sous-section 1.4.1.2. qui traite des intérêts, l'approche des politiques publiques qui favorise l'analyse de la dimension stratégique (intérêts) est dominante. Les recherches de Korpi (1983), Vogel (1989), Gordon (1994), Jacoby (1997), Martin (2000) et Swenson (1991; 1997) nous ont guidés dans la priorisation de cette approche. Et comme « les intérêts ne peuvent pas être compris en dehors du contexte institutionnel dans lequel ils se forment et interagissent » (Palier et Surel 2005, 13), les intérêts et les institutions représentent donc les deux objets de notre étude.

La dimension institutionnelle considère parfois les institutions comme étant des facteurs causals ou comme les effets des intérêts. Cependant, ce mémoire émet l'hypothèse que les institutions sont soumises aux intérêts des acteurs (intérêts). Bien que l'inverse soit aussi parfois vérifiable, nous pensons que les intérêts ont soumis les institutions ou créé un changement institutionnel qui a provoqué ce changement spectaculaire de politiques publiques irlandaises durant la décennie 1997-2006. Il faut faire une distinction entre la hiérarchisation des intérêts et des institutions et une hiérarchisation des dimensions d'analyse (stratégique et institutionnelle). L'approche néo-institutionnaliste favorise donc une observation des intérêts dans un cadre institutionnel. L'approche néo-institutionnaliste de Kathleen Thelen (2003-2004)

permet de dépasser la dépendance au sentier qui insiste plus souvent sur les continuités sans pouvoir expliquer les changements institutionnels.

« Kathleen Thelen fait l'hypothèse que des arrangements institutionnels peuvent progressivement remplir des fonctions qui sont très éloignées de celles pour lesquelles ils étaient initialement conçus par leur promoteur, notamment parce qu'ils peuvent devenir des ressources (plutôt que de simples contraintes) pour des acteurs qui contestent les types de pratiques considérées comme appropriées ou souhaitables » (Palier et Surel 2005, 23).

La variable indépendante, qui a contribué à la mise en œuvre de politiques publiques de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale (variable dépendante), est donc la relation entre les intérêts et les institutions. La soumission de ces dernières aux intérêts nous paraît évidente. Nous émettons donc l'hypothèse que les intérêts exogènes et surtout endogènes ont subordonné les institutions afin que celles-ci adoptent et influencent l'adoption de politiques publiques de diminution de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Bien que ce mémoire priorise une approche néo-institutionnelle, les intérêts sont dominants et ont soumis les institutions irlandaises.

1.6. Cadre méthodologique

1.6.1. Réflexion

La compréhension de ces deux dimensions complémentaires et concurrentes (intérêts et institutions) dans une grille séquentielle permet de mieux saisir et définir les changements de politiques publiques qui surviennent dans une société choisie, l'Irlande dans ce cas-ci. D'une part, les acteurs principaux défendent des intérêts et d'autre part, ils existent dans un environnement où la dimension institutionnelle est présente et plus difficile à changer. La dimension institutionnelle permet d'appréhender la nature des transformations des institutions dans laquelle se sont produits les changements de politiques publiques. L'analyse des politiques publiques selon ces deux dimensions permet de répondre à certaines questions. Est-ce que ce sont des changements institutionnels qui sont à l'origine des changements de politiques publiques? De quelle nature sont ces changements? Ou n'est-ce pas tout simplement

les stratégies des acteurs qui ont permis de nouvelles politiques publiques?

Alors que l'observation pluridimensionnelle de ces deux dimensions croisée avec le facteur séquentiel permet d'émettre une variété d'hypothèses plus complexes et pourrait offrir des outils plus admissibles pour une éventuelle comparaison avec d'autres cas. En ajoutant le facteur séquentiel, des questions pertinentes peuvent être posées. De quelle nature est la construction du diagnostic? Comment sont hiérarchisées les deux dimensions dans les différentes phases? Quelles sont les dimensions qui ont changé à partir de 1997²⁷? Ces questions sont vues au chapitre trois.

Nous observons donc ces dimensions selon un angle séquentiel basé sur une recension des auteurs qui abordent le sujet de la lutte à la pauvreté en Irlande au cours de la décennie 1997-2006. Cette observation nous permet de faire le lien entre les causes de la mise en œuvre de politiques publiques de lutte à la pauvreté et la mise en œuvre elle-même.

Les changements des deux dimensions sont donc vus selon les phases de la grille séquentielle de Jones. La phase décisionnelle paraît plus pertinente à l'explication du lien entre les deux variables de ce mémoire.

1.6.2. Méthode

L'étude de cas qui fait l'objet de ce mémoire, procédant par une recension de la littérature sur le sujet, est évidemment une étude qualitative. Cette étude ne permet probablement pas une réponse définitive. Une comparaison avec d'autres cas ayant vécu ce genre de changement radical de politiques publiques permettrait une amélioration de la compréhension de la pluralité dimensionnelle. Cependant, cette étude démontre le facteur de causalité entre les deux variables indépendante et dépendante. Les intérêts ont provoqué un changement institutionnel important en Irlande. En effet, les différents acteurs (intérêts) et différentes institutions nés ou instrumentalisés sous les pressions stratégiques de ces acteurs sont exposés. La hiérarchie entre ces « deux i » est aussi analysée. La phase dans laquelle se produit

²⁷ 1997 est la première année de la décennie (1997-2006) où le taux de pauvreté a commencé à diminué de façon substantielle.

cette relation ou l'action publique, selon la grille de Jones, est aussi mise à contribution, mais dans une moindre mesure. La relation entre les intérêts et les institutions est nettement priorisée.

Nous présentons donc au chapitre 3, qui est le cœur de notre recherche, les différents acteurs (intérêts) et les différentes institutions, démontrons leurs liens et surtout leur hiérarchisation.

Chapitre 2. Les politiques publiques de réduction de la pauvreté mises en œuvre

« Boyle (2005) describes Ireland as an exemplar competition state where social policy is subordinated to the needs of the economy » (Murphy 2008, 11). Kirby (2002) précise que l'Irlande priorise largement les buts économiques à la cohésion et aux politiques sociales. Pourtant, l'Irlande, perçue comme un modèle d'État compétitif, a entrepris une réorientation importante de ses politiques publiques sociales. Plusieurs chercheurs (Callen et Nolan 1998 et 2000; Nolan 1999 et Collins 2007) partagent cette conception. Avant de pouvoir analyser les causes des changements de politiques publiques, nous devons démontrer que ces changements ont bien eu lieu. Ce chapitre a pour objectif d'exposer brièvement les changements de politiques publiques qui ont été adoptées en Irlande au cours de la décennie 1997-2006. L'objectif n'est pas de présenter tous les programmes, mais de démontrer qu'il y a eu un changement de politiques publiques durant cette décennie que l'on pourrait considérer comme l'âge d'or des programmes sociaux irlandais.

Dans un premier temps, la façon de définir la pauvreté, ses causes, la composition de celle-ci et les instruments de mesure utilisés pour évaluer les politiques de réduction de la pauvreté ont été longuement discutés et adoptés dans le pays. Alors que durant les années 70, c'est la vieillesse qui était le principal responsable de la pauvreté, le fait de ne pas avoir d'emploi est le facteur premier générateur de pauvreté durant les années 1980-90. Comme Barrett, Gerald et Nolan (2000, 145) le mentionnent, les emplois peu rémunérés ne sont pas la cause première de la pauvreté. Les individus ne travaillant pas sont donc les principales victimes de la pauvreté. Selon ce critère, plusieurs groupes sociaux vivaient sous le seuil de la pauvreté. Les femmes monoparentales, des personnes âgées, des personnes handicapées et des enfants, des personnes de minorités ethniques et la population habitant des collectivités défavorisées, des personnes sans emploi ou qui travaillent peu sont susceptibles d'en faire partie (Collin 2007, 11-12). Connaissant la composition et les causes de la pauvreté irlandaise, il fallait que l'Irlande adopte des politiques publiques ciblant ces groupes d'individus. Ce

qu'elle entreprit. L'Irlande devint le premier membre de l'Union européenne à adopter des objectifs de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

La première action publique importante liée à la pauvreté de cette décennie 1997-2006 a été l'adoption d'une définition commune de la pauvreté et l'établissement d'objectifs précis de diminution de la pauvreté irlandaise par le gouvernement (vus au chapitre 1).

« Le gouvernement irlandais a élaboré et mis en œuvre des plans d'action nationaux contre la pauvreté comprenant des objectifs précis de réduction de la pauvreté et des indicateurs de progrès. Un grand nombre de structures institutionnelles ont aussi été mises en place pour faire en sorte que tous les ministères de politiques pertinents collaborent à atteindre l'objectif... La responsabilité a été confiée au ministère du Bien-être social » (Collins 2007, 7-8).

L'approche de l'Irlande se voulait multidimensionnelle, ses principaux objectifs étaient donc l'augmentation de la participation au marché du travail, une amélioration qualitative et quantitative du secteur de l'éducation, des logements abordables, des services plus universels de santé, un service de garderies accessibles et le soutien du revenu (Collin 2007 ; Nolan et Callan 1994 ; Callan et Nolan 2000). Les deux premiers secteurs abordés sont parmi les plus importants parce qu'ils ont une incidence individuelle et collective. Ces deux secteurs sont intimement liés avec les autres secteurs vus dans ce chapitre. Ensuite et parallèlement, des mesures sociales complémentaires ou alternatives devaient être adoptées. Selon O'Riain et O'Connell (2000), à la fin des années 1970, les structures de l'État-providence étaient déjà construites. Il ne restait qu'à lui attribuer des directives et une augmentation budgétaire. Cette dernière fut possible par une amélioration de la situation économique. Les cinq principaux piliers sont présentés : le soutien au revenu, le chômage, l'éducation, l'habitat et la santé. La situation avant la décennie 1997-2006 est brièvement exposée, ensuite les politiques publiques de redressement mises en œuvre par l'Irlande sont présentées pour chacun de ces domaines.

2.1. Le soutien du revenu

La structure du système social irlandais était déjà en place au début des années 1980. Cependant, une augmentation très significative des dépenses sociales a eu lieu de 1990 à 1997. Une augmentation de 78 % est observée (Layte, Nolan et Whelan 2000, 330).

Premièrement un consensus irlandais autour de la *Commission on Taxation*, afin de modifier l'équilibre du système d'imposition a permis de réduire le taux d'imposition des travailleurs et d'augmenter les taxes sur la propriété par exemple. Comme mentionné à la sous-section 2.1.2, le taux d'impôt de base pour les travailleurs à faible et moyen revenu a été réduit (25 à 22 %) et l'exemption de base a augmenté de 2 230 £ à 9 400 £ de 1980 à 2000 (Tableau IX). Cette augmentation d'exemption représente une diminution nette de la facture d'impôt d'un travailleur gagnant 30 000 £ par exemple, d'environ 1 500 £ (1695 €) par année²⁸. Ce qui représente une augmentation de son pouvoir d'achat d'environ²⁹ 2 410 (2 723 €), soit de plus de 10 %. Dès 1994, les exemptions d'impôt étaient encore plus substantielles pour les gens qui avaient des enfants (Callan et Nolan 1994). Les dépenses sociales totales sont passées de 4,5 milliards d'euros en 1997 à 9,4 milliards d'euros en 2002. De 2003 à 2006, elles étaient respectivement de 10,4 milliards et de 13,6 milliards d'euros. L'enveloppe budgétaire des dépenses sociales a triplé durant la décennie 1997-2006. Le *Social Welfare Act* de 1997 renfermait plusieurs des décisions sociales prises en Irlande. De nouveaux taux d'assistance sociale, d'assurance sociale, d'allocation pour les enfants, du supplément d'allocation familiale, de la pension des personnes âgées, ainsi que l'assouplissement de plusieurs modalités d'accès à ces soutiens du revenu. Le *Social Welfare Act* de 1997 est une pièce majeure de la réorientation des politiques publiques irlandaises.

²⁸ Approximativement et de façon très simplifiée : $9\,400 - 2\,230 = 7\,170$ * 22 % = 1577 d'économie d'impôt.

²⁹ $(30\,000 - 2\,230) * 25\% = 6\,942$ £ d'impôt à payer comparativement et un revenu net de 23 058 £
 $(30\,000 - 9\,400) * 22\% = 4\,532$ £ d'impôt à payer comparativement et un revenu net de 25 468 £
 Donc $6\,942 - 4\,532 = 2\,410$ £ d'économie réelle. 2 410 £ sur 23 058 £, cela représente une augmentation de 10,45 % du pouvoir d'achat.

En 1997, le pourcentage du budget gouvernemental alloué aux dépenses sociales était de 20,89 % et elles représentaient 28,8 % du budget irlandais en 2002 (*Department of Social Protection* : www.welfare.ie et www.finance.gov.ie; pages consultées le 8 avril 2011). Plus globalement, plus de 938 000 personnes recevaient dorénavant une aide financière à la fin de 2002.

Le *social welfare* irlandais est divisé en trois différents principaux moyens de paiement : le *Social Insurance Payments*; le *Social Assistance* et le *Universal Payment*.

- ***Social Insurance Payments***

Le *Social Insurance Payments* est une forme de paiement par le gouvernement irlandais aux citoyens ayant besoin d'un service d'aide pour lequel ils ont déjà contribué. Voici les principaux programmes d'aide, les noms des programmes sont éloquents : *Jobseeker's Benefit*; *Illness Benefit*; *Maternity Benefit*; *Adoptive Benefit*; *Health and Safety Benefit*; *Invalidity Pension*; *Widow's, Widower's or Surviving Civil Partner's (Contributory) Pension*; *Guardian's Payment (Contributory)*; *State Pension (Contributory)*; *State Pension (Transition)*; *Bereavement Grant*; *Treatment Benefit*; *Occupational Injuries Benefit*; *Carer's Benefit* et *Mortgage*.

- ***Social assistance***

Plusieurs de ses services d'aide existent aussi sous la forme d'assistance sociale pour les citoyens ayant ce même genre de besoin d'aide, mais qui n'ont pas contribué (*non-contributory*). Par exemple, le *Job seeker allowance (non-contributory)* et le *state pension non-contributory* sont des outils très importants.

- **Universal payments**

Le *Universal payments* est une aide financière accordée aux citoyens ayant des besoins indépendamment de leur contribution antérieure. Le *child benefit* est un service couvert par le *Universal payment*.

D'autres programmes existent en dehors de ces trois volets, qui ne sont pas nécessairement indépendants. Le *Supplementary Welfare Allowance Payments* (présenté ultérieurement) en est le meilleur exemple. Les Irlandais peuvent recevoir une aide financière hebdomadaire s'ils ont des besoins supérieurs à leurs moyens, même s'ils reçoivent déjà des allocations de *social welfare* ou s'ils bénéficient de différents programmes sociaux que nous présentons dans la prochaine section.

- **Prise de décisions**

Pour la plupart des programmes sociaux (*social insurance* ou *social assistance*), les décisions sont prises par le *Department of social protection* irlandais. Pour le *Supplementary Welfare Allowance*, le gouvernement n'a pas l'exclusivité de la prise de décision c'est le *Community Welfare Officers* et des responsables du *Department of Social Protection* qui, conjointement, prennent les décisions. La législation garantit les programmes sociaux, soit le *Social Insurance Payments*, le *Social Assistance* et le *Universal Payment*. Cependant, d'autres programmes sont plus flexibles et basés sur des décisions gouvernementales au cas par cas, c'est le cas du *Fuel Allowance* et du *Christmas Bonus*, entre autres. Quelques données nous démontrent la contribution concrète de ces programmes sociaux irlandais. Un accroissement important du budget du *welfare system* s'est produit entre 1980 et 2000 (Tableaux X et XI). Le tableau XI illustre bien les changements importants durant les années 1997-2000. Cela s'est d'ailleurs perpétué durant les années 2000. Par exemple, de 1997 à 2006, « le taux de base des prestations d'aide sociale a augmenté de 99,7 %, ce qui dépasse de loin l'augmentation de 34,2 % de l'indice des prix à la consommation (IPC) et l'augmentation de 67,7 % de la moyenne brute de la rémunération industrielle » (Collins 2007, 9). Les principaux programmes sont présentés, soit le programme d'aide

aux retraités, le *child care*, les programmes d'aide aux chômeurs de courte ou longue durée, ainsi que le *Supplementary Welfare Allowance*.

a) Le régime de retraite irlandais

Le plan de pension irlandais, comme plusieurs autres services de soutien du revenu, est divisé en deux catégories de paiements. Le *State Pension Contributory* est évalué et payé selon le *Social Insurance Payments* à des citoyens qui ont contribué au plan de pension national. Les Irlandais qui sont âgés de 66 ans et qui ont contribué au plan en travaillant 260 semaines dans leur vie y ont droit. Alors que le *state pension non-contributory* est évalué et payé selon le *Social Insurance Payments* à des citoyens qui n'ont pas contribué au plan de pension national. Pour le *State Pension non-contributory*, tous les Irlandais de 66 ans et plus qui ne sont pas couverts par le *State Pension contributory* et qui sont dans le besoin selon le ministère des Affaires sociales peuvent recevoir ces prestations. Un revenu hebdomadaire inférieur à 200 euros n'est pas suffisant pour perdre droit à cette aide.

Le *State Pension contributory*³⁰ est passé de 99,04 € à 147,30 € et à 209,30 € par semaine pour les années 1997, 2002 et 2007. Le *State Pension non-contributory* a presque atteint la parité avec le *state pension contributory*. En 2007, il était de 200 € par semaine (Hick 2009, 5-8).

Le *State Pension (contributory et non-contributory)* a donc plus que doublé pendant une décennie, alors que l'IPC n'a augmenté que de 34,2 % (Collins 2007). Des mesures qualitatives ont aussi été mises en œuvre.

b) Le chômage

Pour les chômeurs qui représentent la cause première de la pauvreté en Irlande, des allocations leur sont attribuées selon deux volets comme c'est le cas pour plusieurs programmes, dont le régime de retraite précédemment présenté.

Le *Jobseekers Benefit (contributory)* est attribué aux chômeurs ayant travaillé et contribué au programme national. Ils peuvent recevoir des allocations de chômage

³⁰ *State pension contributory* signifie le régime de retraite pour les gens ayant travaillé et contribué financièrement au régime de retraite national.

pendant neuf ou douze mois selon qu'ils ont travaillé entre 104 et 260 semaines ou plus de 260 semaines alors qu'il n'était que de 50,95 € et 64,30 € par semaine en 1997 selon que le chômeur était âgé de moins de 25 ans ou de 25 et plus. Il est maintenant rendu à 188 € par semaine pour les gens de 25 ans et plus et entre 100 € et 144 € pour les individus de 18 à 21 ans et de 22 à 24 ans respectivement. Des allocations hebdomadaires supplémentaires de 124,80 et de 29,80 sont maintenant en vigueur pour une personne adulte à charge et pour chaque enfant à charge respectivement (www.citizensinformation.ie).

Le *Jobseekers Allowance*³¹ (*non-contributory*) est un service d'assistance sociale pour les chômeurs de courte ou longue durée n'ayant pas contribué à un plan de chômage. Les paiements sont sensiblement les mêmes, cependant, il est limité aux individus n'ayant pas de sources de revenus importantes ni de biens et argent. Ce programme est donc un programme pour les individus en situation de pauvreté.

c) *Child care*

Alors que le taux mensuel pour le *child care* était de 38 euros par enfant en 1997, il était de 150 euros par mois par enfant en 2005 pour les deux premiers enfants d'une famille. Le troisième enfant permettait de recevoir une prestation mensuelle de 185 euros. Le *child care* a quadruplé en huit ans. Plusieurs mesures non financières ont aussi été mises en œuvre (p. ex. éducation, chauffage).

d) *Supplementary Welfare Allowance*

Ce programme est unique parce qu'il permet à un individu de recevoir de l'aide lorsqu'il ne peut se qualifier dans un programme d'assurance ou d'assistance sociale.

L'intérêt du *Supplementary Welfare Allowance* fondé en 1975 est la souplesse et la collégialité avec lesquelles il est dirigé et appliqué. En 1996, le programme avait un budget de 152 millions £ (171,88 millions €) et 300 000 individus en étaient bénéficiaires. En 1999, le budget avait déjà été bonifié à 190 millions £ (214,85 millions €). Jusqu'en 2007, une augmentation annuelle de 13,1 % du nombre

³¹ Nommé *Unemployment Assistance* avant 1986.

de bénéficiaires est observée. (Combat Poverty Agency; en ligne, page consultée le 10 avril 2011). Le taux d'allocation est donc variable. Le *Supplement Welfare Allowance* est donc un paiement hebdomadaire pour les individus qui ont un revenu insuffisant pour combler leurs besoins. Ce programme peut être complémentaire à un autre programme dont l'individu est déjà bénéficiaire. En fait, le SWA est un regroupement de différents programmes : le *Rent Supplement*, le *Mortgage Interest Supplement*, le *Back to School Clothing and Footwear Allowance*, le *Diet Supplement*, le *Heating Supplement*, le *Exceptionnel Needs Payment* et le *Urgent Needs Payment*. Le taux d'allocation est donc variable. Le « *Supplementary Welfare Allowance has risen by 112 per cent between 2000 and 2009 from € 96.50 to € 204.30* » (Flac 2009, 43). Un supplément pouvant atteindre 124,80 € pour un adulte à charge et de 29,80 € par enfant est alloué à un individu recevant le *Supplement Welfare Allowance*.

2.2. L'augmentation de la participation au marché du travail

2.2.1. De l'emploi avant la décennie 1997-2006

58,1 % des individus n'ayant pas d'emplois sont *at risk of poverty* (Tableau VIII). Tous les groupes sociaux sont susceptibles d'être victime du chômage de court terme et de long terme. C'est le chômage à long terme qui cause évidemment le plus de pauvreté. 45 % des gens sans emploi ont 45 ans et plus et 75 % des gens qui sont au chômage long terme ont plus de 25 ans (*Combat Poverty Agency*, 1998). Le niveau de scolarisation explique en partie cette situation. Par exemple, en 1980 le taux de chômage des gens n'ayant pas obtenu le *Leaving Certificate*³² était 22 %, alors qu'il n'était que de 8 % pour ceux qu'ils l'avaient obtenu.

2.2.2. Politiques publiques mises en œuvre liées au domaine de l'emploi

« In the case of unemployment, for example, the most important cause of poverty in Ireland, it is quite unrealistic to expect purely local initiatives to have a major impact. » (Nolan 1994, 297). Les mesures ont donc été prises par le gouvernement national.

³² Diplôme d'enseignement postsecondaire et préuniversitaire.

L'augmentation de la participation à l'emploi pour les personnes aptes au travail et les personnes handicapées nécessitait évidemment la création d'emploi. Comme nous l'avons vu à la sous-section 1.5.1.1. L'Irlande a entrepris plusieurs changements structureaux³³ (Fortin 2002) et politiques intérieures afin d'atteindre ces objectifs, dans le but d'attirer les investissements directs étrangers (IDE), ce qui a créé une augmentation très importante du taux d'emploi. Les ententes tripartites des premiers *social partnerships* entre les syndicats, le patronat et le gouvernement afin de créer surtout beaucoup d'emplois plutôt que des emplois très bien rémunérés en échange de politiques publiques de redistribution gouvernementale sont un facteur important expliquant cette diminution du chômage irlandais créateur de pauvreté. Certaines mesures collectives telles que le revenu minimum et un changement de vision de l'imposition ont été mises en œuvre, ensuite, sur le plan individuel, il fallait intervenir avec des incitatifs de retour au travail et éliminer le piège de la pauvreté. *Le back to work allowance, le jobstart allowance, le revenue job assist, le part-time job assist et le back to work enterprise allowance* sont quelques mesures qui furent efficaces.

2.2.2.1. Mesures collectives

L'introduction progressive du salaire minimum entre 2000 et 2007 (*National Minimum Wage Act, 2000*), comportant aussi des mesures pour les personnes âgées de moins de 18 ans, diminua le taux de pauvreté pour les travailleurs non spécialisés. Ces hausses salariales n'influèrent aucunement de façon négative le nombre d'emplois disponibles (Nolan, O'Connell et Whelan 2000, 346; *Combat Poverty Agency, 2000a; 2005b*).

Sauf une augmentation singulière pour l'année 1987, le taux d'imposition a subi une diminution pour les salariés moins élevés. Il est passé de 25 à 22 %. Les montants d'exemption d'impôt ont aussi augmenté de façon notable de 1980 à 2000, passant de 2 230 £ à 9 400 £ (Tableau IX).

³³ Quatre volets importants : commercial, industrie, fiscal et l'éducation (exposés à la sous-Section 1.2.1.1.).

Les Irlandais contribuaient au *social insurance* dans une proportion de 7 %, ce qui était deux fois moins que dans les autres pays européens. Les employeurs y contribuaient dans une proportion de 12 % ce qui représentait parfois trois fois plus que la contribution des entreprises européennes. Les employeurs irlandais contribuaient plus au *social insurance* que les employeurs européens (Callan et Nolan, 2000, 193).

2.2.2.2. Mesures individuelles et directes

a) *Back-to-Work Allowance*

Un retour au travail était, et avec raison souvent, perçu comme ne permettant pas de sortir de la pauvreté. L'individu perdait l'aide sociale, travaillait et vivait encore sous le seuil de la pauvreté. Le retour au travail devait être rentable et les mesures punitives éliminées (p. ex. retrait de l'aide sociale) Depuis 1993, « ...for example the sizeable *Back-to-Work Allowance scheme, which provide continuation of up to 75 per cent of social welfare income after long-term unemployment people go back to work* » (Ó Riain et O'Connell 2000, 334). Il pouvait recevoir 50 et 25 % de son *social welfare* pour la deuxième et la troisième année respectivement. Dès le début du programme, un budget de 7 millions £ (79.28 €) a été adopté. «*At its peak in 2000 there were 39,000 participants in this scheme, but by 2002 numbers had fallen to 25,000 and further reductions occurred in 2003* » (Walsh 2004, 17). Fait notable, 1 000 personnes handicapées ont pu bénéficier de ce programme.

b) *Jobstart allowance*

Le programme *jobstart allowance* a été mis en œuvre en 1996. Il avait pour objectif le retour au travail des chômeurs de longue durée³⁴. Les entreprises recevaient une subvention de 80 £ (125 €) par semaine pour un an. Durant la première année de son application, ce programme finança 2000 retours sur le marché du travail. (www.finance.gov.ie). Bien que modeste relativement aux autres programmes du

³⁴ Dans ce cas-ci, est considéré chômeur de longue durée, un individu qui ne travaille pas depuis trois ans ou plus.

secteur de l'emploi, ce programme illustre l'esprit de la mutation des politiques publiques irlandaises.

c) Revenue job assist

Mis en œuvre en 1998, le *revenue job assist* vient bonifier le *jobstart allowance*. Il vise les chômeurs de longue durée. Dès la première semaine de sa mise en œuvre, un budget de 2,5 £ (2,83 millions €) est adopté et ce programme permet à 645 chômeurs de longue durée de reprendre le marché du travail. Ce programme compte deux volets importants. D'une part, il attribue des réductions d'impôt pour ces travailleurs pour les trois premières années, soit 3 810 €, 2,540 € et 1,270 € respectivement et des déductions supplémentaires pour ces mêmes années de 1 270 €, 850 € et 425 € pour chaque enfant à charge. (www.finance.gov.ie)

d) le part-time job assist

Le *part-time job assist* mis en œuvre en 1996 permettait une allocation aux gens de 21 ans et plus ayant un nouvel emploi à temps partiel de recevoir une allocation supplémentaire pour une période de trois ou quatre ans. Ce programme avait une attention toute particulière pour les personnes âgées de 35 et plus, considérées pauvres selon l'échelle irlandaise³⁵. En tout, 40 000 personnes en bénéficièrent pour la seule année de 1999 (Duggan 1999, 7).

e) le back to work enterprise allowance

Ce programme permet à des individus de conserver une partie de ses allocations *social welfare* pendant une période de quatre ans. Ces mesures structurelles, collectives et individuelles permirent une nette augmentation de la participation au marché du travail et une diminution de la pauvreté persistante et de la pauvreté relative (*at risk of poverty*).

³⁵ Moins de 60 % du revenu médian avec facteur de privation ou moins de 50 % du revenu médian.

Des mesures d'aide plus personnalisée furent aussi introduites. Les individus ne pouvant reprendre le travail ont été considérés et certains d'entre eux ont pu être intégrés sur le marché du travail.

2.3. Amélioration qualitative et quantitative du secteur de l'éducation

2.3.1. De l'éducation avant la décennie 1997-2006

Comme il est mentionné à la section précédente, le niveau de scolarisation a une incidence sur l'employabilité. La reconnaissance du lien étroit entre le désavantage éducationnel et l'exclusion sociale est évidente (Connolly 2008). Quelques données suffisent pour faire un portrait saisissant de la situation. Chaque année, 1 000 enfants ne passent pas du primaire au secondaire (*NESF*, 2002). 2 400 personnes ou 3,2 % de la population étudiante quittent le système scolaire sans diplôme (données de 1999 *Combat Poverty Agency* 2003). Ce problème est évidemment multidimensionnel. Le rapport du *Combat Poverty Agency* mentionne un ensemble de facteurs responsables de ce désavantage éducatif que vivent certains enfants : les besoins de l'enfant ne sont pas satisfaits (p. ex. alimentation, sommeil), les couts élevés liés à l'éducation (livres, repas, linge), manque de tradition familiale face à l'éducation, la faiblesse du système éducatif à reconnaître³⁶ le bagage culturel de tous les étudiants et les besoins des minorités (*travellers*, personnes handicapées) et les difficultés pour les adultes de retourner aux études (garderie, transport) (*Combat Poverty Agency* 2003).

«Research indicates that it is people living in poverty who constitute the majority of those who do not benefit fully from education» (*Combat Poverty* 2003).

2.3.2. Politiques publiques liées au domaine de l'éducation

Cet objectif qui était aussi un des quatre volets des changements structureaux irlandais était l'éducation. Cette mesure était fort attrayante pour les entreprises supranationales. L'éducation et la spécialisation de la population irlandaise ont effectivement été des éléments importants de l'augmentation des IDE (voir sous-section 1.5.1.1) qui permirent une augmentation de la richesse collective et la

³⁶ Conforme à la nouvelle orthographe (voir note 1).

diminution notable de la pauvreté individuelle. Le budget de l'éducation de l'Irlande est passé de 3 % du PIB en 1961 à 4,7 % en 1995, rejoignant les pays de l'OCDE. La gratuité de l'enseignement secondaire et la modicité de l'enseignement postsecondaire à partir des années 1960 furent une excellente politique de diminution de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Les politiques de réinsertion scolaire des adultes non diplômés sont des politiques publiques qui ont été bien reçues. Plusieurs documents (le *White Paper : Learning for Life* (2000); *Green Paper: IALS Report* (DES, 1997), le *White Paper on Human Resource Development*, le *National Anti Poverty Strategy*, le *Green Paper on Supporting Voluntary Activity* initiation et le *National Employment Action Plan process*) ont permis de remettre dans les priorités l'éducation des adultes. Le nouveau gouvernement de 1997 est particulièrement intéressé par ce dossier (Murtagh 2009).

Le *back to school allowance* permet à des individus de 21 ans et plus de retourner à l'école et recevoir les mêmes tarifs qu'un chômeur tout en conservant les autres allocations qu'il recevait déjà (p. ex. *Christmas Bonus, Fuel Allowance, Rent Supplement and Mortgage Interest Supplement*).

Ces deux derniers volets (emploi et éducation) avaient des effets macroéconomiques et microéconomiques. Sur un plan plus global, cette diminution du nombre d'individus sans emploi permit le financement de programmes sociaux.

2.4. Habitation

2.4.1. Logements sociaux

Des mesures importantes pour le logement ont été adoptées. Bien que les objectifs de construction de logements sociaux furent de 4 000 annuellement, les autorités locales ont fourni environ 1 500 logements sociaux par année entre 2000 et 2006, soit la période qui nous intéresse.

2.4.2. *Mortgage interest supplement*

Des mesures d'allègement d'intérêt pour les propriétaires ont aussi été mises en œuvre en 1993. Considérant que plus de 70% des familles irlandaises sont propriétaires de leur maison ou de leur logement, cette mesure est bien ciblée. (Toute

l'Europe ; en ligne, page consultée le 15 mars 2010). Le *Mortgage Interest Supplement* est un ensemble de programmes liés par l'objectif commun d'aider les propriétaires. Le Mortgage Interest Relief, le *Mortgage Allowance* et le *Mortgage Subsidy* sont très substantiels. Des interventions financières pouvant atteindre 3 000 € par propriétaire ont été accordées.

2.4.3. *Rent Supplement*

Le *Rent Supplement*, calculé par un *Community Welfare Officer* permet à un bénéficiaire de payer un prix maximum pour son loyer, selon le nombre de membres de sa famille et de ses revenus. Chaque cas est traité individuellement.

2.4.4. Fuel allowance

Une famille irlandaise sur dix a des problèmes de ravitaillement de mazout (Healy 2004). En fait, 12,7 % manque parfois de mazout et 4,7 % souffrent régulièrement de cette carence. 17,4 % déclarent vivre un problème de ravitaillement de gaz de chauffage lié à la pauvreté. Cette situation affecte donc 227 000 ménages. (Healy, Clinch 2005, 8-9). L'autre ensemble de mesures adoptées par l'Irlande est donc le financement de l'achat de gaz pour le chauffage. Les difficultés de chauffage étant un des 9 facteurs de privation³⁷ retenus par le gouvernement irlandais comme identifiant les gens en situation de pauvreté (voir sous-section 1.5.2.1.), 80 millions d'euros ont été attribués en 2002, par exemple, pour l'achat de gaz (Fahey, Nolan et Maître 2004). Des mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique ont aussi été adoptées. Le pourcentage de ménages ayant un système de chauffage central, permettant une meilleure efficacité énergétique, est passé de 74 % en 1996 à 86 % en 2001 (Healy et Clinch 2002). Depuis 1992, un ensemble de règles strictes d'efficacité énergétique, permettant de réduire la consommation d'énergie de 20 %, ont été incorporées dans

³⁷ Être capable de se chauffer adéquatement, consommer un repas substantiel par jour, avoir des vêtements neufs, consommer un repas de viande, poulet ou poisson tous les deux jours, un manteau d'hiver en bon état, deux paires de bons souliers, un rôti de viande ou l'équivalent par semaine, ne pas être submergés de dettes avec les dépenses domestiques. (voir sous-section 1.5.2.1.)

les normes de fabrication des maisons. Cependant, environ 80 % des maisons irlandaises ont été bâties avant 1992 (IEA, 1999).

L'État irlandais a adopté des mesures d'aide directe pour le mazout. *The fuel allowance* est un paiement hebdomadaire de 6,3 à 10 euros de mi-octobre à la mi-avril et un surplus dépendamment de la dépendance énergétique des individus et de l'efficacité des appareils de cuisson et d'éclairage de la maison. Une attention particulière est accordée aux personnes du social welfare et les personnes âgées. 275 000 ménages, soit 25 % de la population dépendaient en 1996 du National fuel system. 70 000 personnes de plus qu'en 1988 recevaient cette aide.

2.5 Des services plus universels de santé

2.5.1. De la santé avant la décennie 1997-2006

Dans les années 1950, l'accessibilité pour les services hospitaliers devint plus accessible. Dorénavant, les gens couverts par le système d'assurance sociale, ainsi que les gens ayant un faible revenu purent accéder aux soins de santé gratuitement.

« *Although provision of broader range of health services fell far short of universal coverage* » (Maguire 1987, 325).

2.5.2. Politiques publiques liées au secteur de la santé

La typologie conçue par Bismarck et Beveridge (Kokko et al. 1998), établit une classification des systèmes de santé selon leur source de financement. Le partage du financement selon qu'il soit surtout privé ou public. Les chercheurs des deux dernières décennies — Esping Andersen 1990; Arts et Gelissen 2001; etc. – ont beaucoup utilisé cette taxinomie. Le système de santé est soit un *Social Health Insurance* (SHI) ou un *National Health Insurance*. Cette méthode de comparaison est insuffisante pour rendre compte des différences entre les systèmes de santé des différents pays (Wendt 2009; Marmo et al 2005).

Wendt (2009) effectue une classification des systèmes de santé européens selon une typologie qui dépasse celle-ci, qui ne faisait qu'évaluer les sources de financement. Il retient quatre catégories d'éléments qui permettent de classer le système de santé.

- Total des dépenses en santé

L'entièreté des dépenses du secteur de la santé est comptabilisée. La définition de l'OCDE est retenue concernant les dépenses devant être admises dans cette évaluation³⁸. Elles peuvent être calculées par rapport au PIB par habitant qui rend une comparaison plus équitable qu'une comparaison relative entre pays. Wendt privilégie le rapport des dépenses de la santé par habitant.

Durant la décennie 1990, les dépenses publiques du secteur de la santé augmentèrent de 78 %. Tous les secteurs de la santé importants en bénéficièrent (Ó Riain et O'Connell 2000, 330). Avec un budget de 3424 \$ par habitant pour le domaine de la santé en 2007, l'Irlande occupe le 12e rang des pays de l'OCDE pour un total de dépenses par personne dans le domaine de la santé par les secteurs public et privé. En excluant l'effort fourni par le secteur privé, l'Irlande occupe le 9e rang. Elle dépasse même de 14,7 % la moyenne de l'OCDE (OCDE ; en ligne, page consultée le 10 avril 2010).

L'Irlande a augmenté de façon notable ses dépenses dans le domaine de la santé pour la période 1997-2007. Elle se classe au deuxième rang selon l'augmentation annuelle moyenne de ses dépenses dans le domaine de la santé par habitant pour la décennie 1997-2007 (Tableau XIII). Cette augmentation est de 6,7 % par année qui dépasse largement l'augmentation spectaculaire de son PIB de 6 % pour cette période.

En 2007, les THE (*total health expenditure*) s'élevaient à 16 milliards d'euros en Irlande et 100 000 employés travaillaient pour ce secteur, faisant du domaine de la santé le plus gros employeur du pays.

- Financement du secteur de la santé

Le mode de financement est un autre outil permettant une comparaison plus complète des différents systèmes de santé. La source du financement est soit privée, issue des assurances collectives ou *citizenship* (impôt). La part du financement public du système de santé est un indicateur de la puissance d'intervention de l'État à réaliser des changements (Wendt 2009, 434; Alber 1988) et la prise de responsabilité de ce

³⁸ La prévention, les consultations externes et les hospitalisations autant que les personnes souffrant de maladie chronique et les frais d'administration du système de santé sont comptabilisés.

domaine par l'État. Wendt cite plusieurs études (Rice et Morrison 1994; Thompson et Mossialos 2004; Van Doorslaer et Koolman 2004; Van Doorslaer et al. 2006) qui démontrent nettement qu'un système de santé financé par le secteur privé réduit son accès surtout aux gens ayant un faible revenu et participe ainsi à accroître l'inégalité des citoyens (Wendt 2009, 434). Les données sur l'Irlande suggèrent cependant que la prise en charge du domaine de la santé par l'État avait déjà été entamée dans les années 1960 (Tableau XIV). L'Irlande maintient un taux de financement public de 76,7 % durant la période 2002-2008 sensiblement le même que la plupart des pays de l'OCDE.

- Disponibilité et catégorisation des soins de santé

Considérant que 70 % du budget de la santé est consacré aux salaires des employés dans les pays de l'Europe de l'Ouest (Dubois, Mc Kee et Nolte 2006, 15 ; Wendt 2009), ce facteur est essentiel à la catégorisation d'un système de santé.

Certains indicateurs mesurent le nombre de docteurs et le nombre de lits disponibles par habitant. Kangas (1994) présente une analyse plus complexe de ce facteur. Le taux de couverture du système de santé et le nombre de jours d'attente en sont quelques exemples. Des données de l'OCDE permettent de comparer différents systèmes de santé selon l'accessibilité que les citoyens ont à des généralistes et des pharmaciens ou à des spécialistes et des infirmières. Cette catégorisation permet d'effectuer une distinction entre un système de soin de première ligne ou un système de services plus spécialisés.

- Caractéristiques institutionnelles

La manière selon laquelle les médecins sont rémunérés est un outil de comparaison intéressant. Les docteurs sont rémunérés selon le nombre de patients traités, selon les différents services offerts (*fee-for-service*) ou à salaire fixe. Le *fee-for-service* a comme résultats d'augmenter les traitements des patients et les revenus des docteurs (Cuyler 1990, 38). Dans certains cas, les usagers ont un accès plus facile aux spécialistes, alors que dans certains systèmes de santé, cela est plus restreint.

Selon ces quatre ensembles d'éléments analysés, Wendt (2009) en est venu à la conclusion qu'il existait trois types de système de santé : *A health provision oriented*, caractérisé par un grand nombre de services offerts et un accès gratuit à la santé; *a universal coverage-controlled access type*, où le financement public et l'égalité d'accès sont plus importants que la gratuité complète et la liberté de choix des usagers; *a low budget – restricted access type* où les ressources et l'accessibilité aux soins de santé sont restreintes par le fait que le financement privé est élevé. Les listes d'attente y sont généralement longues.

Selon cette classification, l'Irlande se retrouve avec le Danemark, le Royaume-Uni, la Suède et l'Italie dans la catégorie que Wendt (2009) désigne *a universal coverage-controlled access type*. « This type is characterized by a medium level of total health expenditure. The share of public health funding is high, and private out-of-pocket funding is moderate. » (Wendt 2009, 438).

Ainsi, le système de santé irlandais est caractérisé par une couverture universelle, mais contrôlée par l'État. Le haut taux de financement public démontre le degré de responsabilité étatique envers le système de santé. Bien que la liberté d'accès aux spécialistes soit limitée, l'accessibilité et la gratuité aux services de santé sont excellentes. L'Irlande a donc un système de santé similaire à celui des pays scandinaves (Wendt 2009; Nolan 2008). Cet accès, bien qu'imparfait, réduit les inégalités en Irlande et était un des objectifs permettant de réduire les effets de la pauvreté.

Selon un sondage effectué par le HSE (*Health Service Executive*) en Irlande, le degré de satisfaction des services de la santé est élevé. « *90% of in-patients and 85% of out-patients said they were satisfied with their treatment. Elsewhere, 97% of the 3,500 people involved said they were satisfied with the care provided by their GP (general practitioner)* » (Breakingnews.ie, 10 avril 2011).

Synthèse

Une centaine de programmes furent introduits ou largement bonifiés durant cette décennie (1990-2000) et surtout pendant les années 1990. Des programmes aussi intéressants que le *Supplementary Welfare allowance* qui comble les manques des

autres programmes selon les besoins familiaux et le *Back to School Clothing and Footwear Allowance* qui distribue encore aujourd'hui des allocations se situant entre 563.60 € et 653 € aux mois de septembre ainsi que des programmes singuliers comme le Christmas allowance. Ce qui est intéressant de cet âge d'or des programmes sociaux irlandais est que ces programmes ne furent pas appliqués que selon la lettre, mais aussi selon l'esprit derrière l'idée de la mise en œuvre de ces programmes sociaux de diminution de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Ces programmes étaient et sont encore souvent cumulatifs et donc pas exclusifs. Plusieurs Irlandais reçoivent de l'aide venant de plusieurs programmes. Certaines règles existent, mais l'objectif étant de diminuer la pauvreté, une ouverture d'application s'est effectuée. L'attention portée à la mise en œuvre de différents programmes et l'observation des différents résultats, les ajustements apportés par les différents décideurs permettent d'affirmer sans hésitation que l'Irlande a adopté une nouvelle orientation et a réellement entrepris de diminuer le taux de pauvreté et d'exclusion sociale de l'Irlande. Les nombreux programmes d'aide à la famille et à l'enfance ne font que confirmer cette intention. Les noms des programmes sont significatifs : *Maternity Benefit*, le *Child Benefit*, le *One-Parent Family Payment*, le *Health and Safety Benefit*, le *Adoptive Benefit*, le *Family Income Supplement*, le *Back to School Clothing and Footwear Allowance*, le *Deserted wife's social welfare payments* et le *Pregnancy and social welfare payments*. Plusieurs chercheurs³⁹, parfois sceptiques sur le choix des politiques adoptées, s'entendent pour affirmer que la décennie 1997-2006 a été celle d'un développement économique spectaculaire, mais parallèlement à cela, celle d'une réorientation de politiques publiques menant ou ayant comme objectifs la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

³⁹ Callan, Nolan, Mangan, Boulet, Layte, Whelan, O Riain O'Connell, Norris et Kearns (2003), Broaderick (2002), MC Cashin, O'Sullivan et Brennan (2002), Johnston (2006) Connolly (2008)

Chapitre 3. Les intérêts et les institutions de l'Irlande

Ce chapitre porte sur l'enjeu central de ce mémoire. Après avoir présenté les aspects théoriques (ch. 1) et avoir démontré qu'un changement qualitatif et quantitatif de politiques publiques en Irlande s'était bien produit (ch. 2), cette partie de la recherche démontre la cause de la mise en œuvre de ces politiques publiques de diminution de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Palier et Surel (2005) suggèrent d'identifier les dimensions pertinentes de l'analyse, de formuler des hypothèses complémentaires et de hiérarchiser le poids des variables.

3.1. Identification des dimensions pertinentes

La situation irlandaise de la lutte à la pauvreté peut être observée selon trois dimensions (intellectuelle, paradigmatique et institutionnelle). Nous retenons surtout les dimensions stratégiques et institutionnelles. Les néo-institutionnalismes ont en commun « d'insister sur le poids des institutions, comme un ensemble de contraintes socialement construites, qui permettent de mieux appréhender les comportements des individus et des organisations dans l'espace public » (Palier et Surel 2005, 9), nous considérons ce poids dans cette recherche. Les acteurs tentent d'utiliser ou instrumentaliser les institutions existantes afin d'éviter les coûts liés à cet exercice de transformation. L'approche néo-institutionnaliste de Kathleen Turner (2003-2004) est plus convaincante, car elle permet de rendre compte que les institutions ne sont pas qu'un ensemble de contraintes, mais peuvent aussi devenir des ressources stratégiques. Cette approche ne signifie donc pas que les intérêts sont soumis aux institutions.

La hiérarchisation abordée par Palier et Surel (2005) fait référence à une hiérarchisation des différentes variables à postériori⁴⁰. Il ne s'agit donc pas de présupposer la prévalence d'une dimension. Toutes les dimensions ont été observées

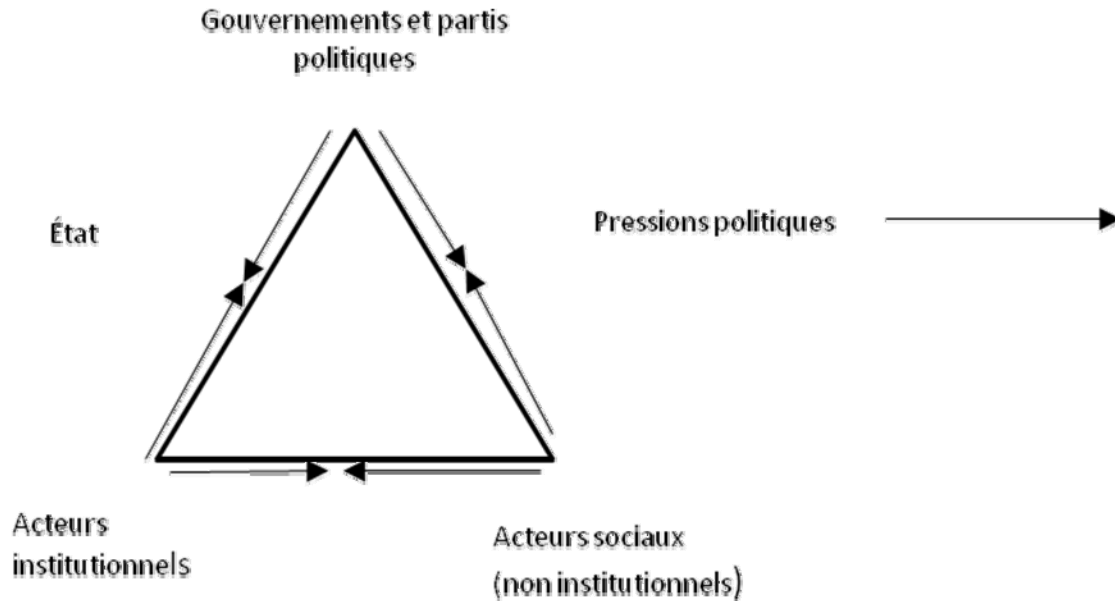
⁴⁰ Conforme à la nouvelle orthographe (voir note 1).

et à postériori, la dimension néo-institutionnaliste a été retenue. Cependant, la grille séquentielle de Jones nous a permis de remarquer une certaine pluridimensionnalité⁴¹ pendant certains stades. Il s'agit de hiérarchiser à postériori afin de pouvoir énoncer une théorie vérifiable et réutilisable.

Nous présentons donc les acteurs de l'Irlande et démontrons le lien de hiérarchisation des institutions envers les acteurs pour cette courte décennie 1997-2006.

L'observation du cas irlandais, tel un triangle, repose sur trois sommets. Les trois groupes d'intérêt sont le gouvernement, les acteurs institutionnels et les acteurs sociaux. Le premier acteur, le gouvernement, est le plus important, car c'est celui vers qui sont dirigées les pressions des deux autres groupes d'acteurs afin qu'il adopte différents types de politiques publiques de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Et c'est celui qui a le plus de pouvoir permettant la réduction de la pauvreté. Le chapitre deux est éloquent sur le sujet, le gouvernement a mis en œuvre des politiques publiques de réduction de la pauvreté durant la décennie 1997-2006. Qu'une institution non gouvernementale parvienne à diminuer le taux de pauvreté de façon significative est utopique. Le gouvernement occupe donc une place privilégiée dans notre analyse et évidemment son observation nous oblige à le sectionner. Les partis politiques qui ont dirigé le gouvernement sont donc aussi observés. Les deux autres groupes d'acteurs se divisent en deux catégories. Les acteurs institutionnels qui sont « l'ensemble des institutions gouvernementales, administratives et judiciaires d'un pays qui disposent de la capacité légitimée par l'ordre juridique, de structurer n'importe quel domaine de la société par des décisions de nature plus ou moins autoritaire » (Easton 1965) et les acteurs non institutionnels composés de groupes sociaux, économiques et politiques forment le deuxième groupe d'acteurs, la troisième pointe du triangle. L'Irlande est donc composée de trois groupes d'acteurs, soit le gouvernement et les partis politiques, les acteurs institutionnels et les acteurs sociaux. Chacun des trois groupes d'acteurs tente d'influencer les deux autres groupes d'acteurs.

⁴¹ Conforme à la nouvelle orthographe (voir note 1).



Ce chapitre est donc divisé en deux sections. La première étant l'analyse de l'acteur le plus important, le gouvernement. La deuxième étant l'observation des acteurs institutionnels et non institutionnels selon la grille séquentielle de Jones.

3.2. L'État irlandais

« *In terms of the extent and nature of its welfare state, Ireland is generally categorised as among the liberal/minimal state.* » (Callan et Nolan 2000, 179). Esping-Anderson's (1990) classifie l'Irlande comme étant parfois un État libéral, parfois un État fortement élitiste et corporatiste. La littérature classifie aussi parfois l'Irlande parmi les modèles sociaux sud européens (Cousins 1999; Callan et Nolan 2000).

3.3. Gouvernements irlandais

Un *veto player* est un acteur dont l'accord est nécessaire afin de produire des politiques de changement. (Tsebelis 2000, 209). Comparativement aux autres régimes anglo-saxons, l'Irlande a un nombre élevé de *veto players* (Murphy 2008 22).

Lijphart (1999) hypothesised that countries with coalition governments, bicameral legislatures, flexible constitutions, presidential institutions, corporate interest group mediation, federal or decentralised governance and PR-based electoral systems will have more veto players and as a result will experience more difficulty in achieving policy change. (Murphy 2008, 22)

L'Irlande possède toutes ces caractéristiques. Notamment, son système électoral, le vote unique transférable, est presque unique dans le monde. Seule Malte utilise aussi ce système électoral. Il permet une très grande proportionnalité. Par exemple, en 1992, le *Fianna Fail* obtenait 39,1 % des voix et 41 % des sièges et le *Fine Gael* obtenait 24,5 % des voix et 27,1 % des sièges et le *Labour Party* obtenait 19,3 % des voix et 19,9 % des sièges. Nonobstant l'élection de 1997, où un écart un peu plus important entre les votes et les sièges permit aux grands partis d'obtenir une plus grande part de sièges, toutes les élections irlandaises permirent une représentativité enviable. Les petits partis sont fidèlement représentés, comme le désiraient la majorité des acteurs à la création de l'Irlande en 1937. La situation minoritaire (5 %) dans laquelle était placée l'élite britannique leur faisait préférer ce système électoral proportionnel plutôt que le système majoritaire à un tour, typiquement britannique, auquel elle était habituée. Ce système électoral augmente les probabilités de gouvernements de coalition et ainsi le nombre de *veto players*. Effectivement, l'Irlande est souvent dirigée par des gouvernements de coalition depuis 1973. (1973-1977; 1981; 1982-1987; 1989-1992; 1993; 1994-1997; 1997-2007; 2007-2011).

Murphy (2008, 23) mentionne que le nombre de *veto players* augmente normalement l'inertie gouvernementale (Lee, 1989; Acheson et al, 2004; Ferriter, 2004; Esping-Andersen, 2003) et dans certains cas occasionne surtout une politique de blâme et d'évitement (Hood 2002, 16-20; Green-Petersen et Haverland 2002, 24; Pierson 1994, 1996) « ...but also to a consensus culture and a more 'kind and gentle' policy

predisposition » (Lijhpart, 1999, 301). C'est le cas de l'Irlande qui est le seul pays anglophone ou régime social libéral qui peut être typologiquement classé comme consensuel (Murphy 2008, 23). L'homogénéité culturelle, linguistique et religieuse ainsi que la décolonisation entamée en 1922 ont permis un certain consensus irlandais (Nicholls 2006, 533). La dimension intellectuelle n'est donc pas complètement absente de notre analyse.

Les deux principaux partis politiques qui occupent le pouvoir en Irlande sont le *Fianna Fail* et le *Fine Gael*. Le *Labour* et le *Progressive Democrats* sont les deux autres partis politiques qui participent régulièrement aux coalitions gouvernementales. Le *Green Party*, le *Democratic Left*, le Parti socialiste et plus récemment le *Sinn Féin* sont des partis marginaux qui occupent quelques sièges.

Le *Fianna Fail* a occupé, seul ou dans un gouvernement de coalition, le pouvoir pendant 61 sur 89 ans d'existence de l'Irlande indépendante. Le *Fine Gael* a exercé le pouvoir les autres années. Ces deux partis politiques sont incontestablement les deux partis politiques dominants de l'Irlande. Les deux autres partis politiques secondaires, le *Labour* et le *Progressist Democrats* sont des acteurs importants parce qu'ils participent régulièrement à des gouvernements de coalition et peuvent influencer les politiques gouvernementales. Le *Fianna Fail* a souvent été l'allié du *Progressist Democrats* (parti de droite modéré) et le *Fine Gael* l'allié du *Labour Party* (parti de centre gauche), excepté l'exemple notable raté de 1993 où le *Fianna Fail* fit une coalition de courte durée avec le *Labour Party*. Deux blocs politiques existent donc en Irlande. Un groupe de centre droit très modéré et un groupe de centre gauche très modéré.

- Gouvernement de 1982-1987

Le gouvernement de l'Irlande de 1982 dirigé par le *Fine Gael*, parti de centre droit allié des partis de gauche, en l'occurrence le *Labour Party* de 1982 à 1987, a créé la Commission on Social Welfare en 1983 et appliqué plusieurs de ses recommandations. Le *Labour Party* est responsable de la mise sur pied de cette commission (Murphy 2008, 39). Le *Combat Poverty Agency* fut créé pendant ce gouvernement et le *NESC* se vit attribuer des fonctions plus importantes. Les *social partnerships* furent aussi

introduits en 1986 sous la tutelle bienveillante du gouvernement. L'augmentation spectaculaire des dépenses du domaine de l'éducation durant cette période ne peut être ignorée. L'apport de ce gouvernement à la lutte à la pauvreté est incontestable.

Murphy (2008) identifie ensuite trois différents stades de changement de gouvernements qui eurent des impacts sur les politiques publiques irlandaises. (1987-1992; 1992-1997; 1997-2006).

- Gouvernement de 1987-1992

« *The first stage, 1987–1992, was when a paradigmatic national political consensus was developed around a monetarist and increasingly neo-liberal focus on fiscal rectitude and competitiveness* » (Murphy 2008, 61). Le gouvernement irlandais dirigé par le *Fianna Fail* de 1987 à 1992 avec l'appui du Parti *Progressist Democrats* (droite modérée) de 1989 à 1992. Ce gouvernement de centre droit favorise la coordination et la communication au sein de ces institutions. Le rapport émis par le *NESC* en 1987 sur la nécessité de prioriser la compétitivité et des taux d'imposition peu élevés et celui de la *Commission on Social Welfare* qui priorisait des politiques plus orientées vers la sécurité sociale contribuèrent à établir un consensus néolibéral d'une part et un consensus social-démocrate d'autre part. Le *Fianna Fail* pouvait adopter un certain détachement du *Progressist Democrats Party* parce que le *Labour Party* (gauche modérée) pouvait lui accorder la même alliance.⁴²

- Gouvernement de 1992-1997

L'élection de 1992 emmène le *Fianna Fail*, parti de centre gauche à l'époque, au pouvoir jusqu'à sa chute causée par un revirement d'alliances où le *Fine Gael*, parti de centre droit (très modéré) allié avec le *Labour Party* et le *Progressist Democrats Party* forma la *Rainbow Coalition*. Le 24^e gouvernement de l'Irlande de 1994-97, ainsi surnommé en raison de sa très large coalition emmenant la gauche au pouvoir sans élection. Cette coalition a promu l'égalité et la mise en œuvre de politiques publiques de diminution de la pauvreté. Cette coalition, dirigée par le *Fine Gael* parfois vu comme

⁴² En 1987, le *Fianna Fail* avait 81 sièges, le *Progressist Democrats* 14 et le *Labour* 12 sur les 166 au total.

un parti progressiste, parfois vu comme un parti de centre droit, maintint les mêmes politiques envers les différents acteurs institutionnels précédemment créés. Le NESF fut aussi créé et les social partnerships prirent une orientation nettement plus sociale. Le NAPS fut aussi adopté par ce gouvernement. Durant cette coalition de centre gauche, le discours de réforme européen et celui des Nations Unies furent plus entendus. Le *National Anti-Poverty Strategy (NAPS)*, la *Tax Strategy Group*, le *Expert Working Group on Integration of Tax and Social Welfare* furent mis en œuvre.

Le *Labour Party*, fort de ses 33 sièges obtenus lors des élections de 1992, un sommet pour ce parti, influença beaucoup le débat concernant les réformes sociales. La coalition de 1994 lui donna plus de pouvoir et de ressources. Un ministre des Affaires sociales du petit parti *Democratic Left* (4 sièges), de Rossa, adopta une attitude réformiste idéologique importante (Murphy 2008, 40) et, inspiré du sommet de Copenhague de 1995, inaugura le NAPS. Murphy résume assez bien cette période :

« *The second stage (1992-97) was when strong centre-left political leadership promoted equality and anti-poverty policy to try, within the constraints of the existing cognitive lock (Blyth, 2002; Connolly, 2007), to shape a policy agenda for a more equal society* » (Murphy 2008, 57). L'adoption du très important *Social Welfare Act* en 1997 juste avant la dissolution de ce gouvernement, rend évidente l'apport inestimable de ce gouvernement à la réorientation des politiques publiques de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Irlande.

- Gouvernement de 1997-2006

L'élection de 1997 ramena le *Fianna Fail* au pouvoir et continua la construction du diagnostic, mais surtout la mise en œuvre de solutions (3^e phase de la grille de Jones). Le gouvernement de 1997 à 2006, dirigé par le *Fianna Fail*, considéré de plus en plus comme un parti de centre droit, allié avec le Parti *Progressist Democrats* revient avec des mesures plus néolibérales « *Mainstream policy actors have resisted and actively vetoed policy agendas relating to poverty, relative income inequality, individualisation, childcare and the social needs of migrants* » (Murphy 2008, 57). Bien que plusieurs programmes sociaux ont été créés ou réformés durant cette période, plusieurs l'attribuent au gouvernement antérieur (*Rainbow Coalition* de 1994-1997). Le *Social*

Welfare Act de 1997, contenant plusieurs mesures d'aide au revenu, en est un excellent exemple. Ce gouvernement est vu, par certains (Johnston 2002; Hannan 2002), surtout pendant la première moitié (1997-2002), comme un gouvernement qui a résisté aux changements sous les pressions du *Progressist Democrats*. Durant la deuxième moitié de son mandat (2002-2007), plus dépendant de cet allié⁴³, et trop inspiré de l'OCDE et de ses politiques néolibérales, cette période est caractérisée par une sévère résistance aux nouvelles politiques sociales par le *Fianna Fail*. Murphy (2008, 40) attribue cette direction au *Progressist Democrats*, petit parti ayant une vision plus radicale à laquelle le parti au pouvoir (*Fianna Fail*) dut encore se plier afin de conserver son gouvernement de coalition intact. Les pertes subies aux élections municipales de 2004 atténuèrent les positions du gouvernement de coalition de centre droit. L'augmentation de l'enveloppe budgétaire sociale des années subséquentes est vérifiable.

Cette période gouvernementale est caractérisée par peu d'évolution similaire à celle que connut l'Irlande durant les périodes précédentes qui virent l'apparition de politiques (p. ex. le *NAPS*) et l'introduction de nouveaux acteurs (*Commission on Social Welfare, Combat Poverty Agency, NESF, NESF*). En fait, cette période est caractérisée surtout par la mise en œuvre de politiques publiques de réduction de la pauvreté produites par les gouvernements antérieurs (1992-97).

Ce gouvernement de centre droit fut globalement plus résistant aux politiques sociales, notamment celles de la réduction de la pauvreté, de l'aide à l'enfance et aux immigrants (Murphy 2008, 57) et soumit aux verrous du discours de la compétitivité internationale limitant les politiques sociales (Geogeghan and Powell, 2007; Harvey 2008).

Synthèse

Bien que le *Fianna Fail* ait gouverné durant toute la période analysée, soit de 1997 à 2006 et une grande partie de la période précédente (1987-1992 et 1992-1994) il n'en

⁴³ En 1997, le *Fianna Fail* a 78 sièges et le *Progressist Democrats* en a 4 sur les 166 au total, la majorité n'est pas atteinte; en 2002, le *Fianna Fail* a 81 sièges et le *Progressist Democrats* en a 8.

demeure pas moins que la responsabilité des politiques publiques de réduction de la pauvreté ne lui est pas toute imputée. Les spécialistes reconnaissent cependant à ce parti et aux gouvernements qu'il a dirigés la responsabilité du développement économique.

La coalition du *Fine Gael* et du *Labour Party* de 1982 à 1987 et la *Rainbow Coalition* de 1994 à 1997 sont en grande partie responsables de la mise en œuvre des politiques publiques de réduction de la pauvreté qui furent mises en œuvre durant la décennie de 1997 à 2006. Durant le gouvernement du *Fine Gael* de 1982 à 1987, trois acteurs institutionnels joignirent la lutte à la pauvreté : la *Commission on Social Welfare* et le *Combat Poverty Agency* furent créés. Le *NESC* reçut plus de responsabilités de la part du gouvernement. Un acteur non institutionnel fut grandement encouragé par le gouvernement : les *social partnerships*. La *Rainbow Coalition* de 1994-1997 dirigée par le *Fine Gael* permit l'adoption de mesures sociales importantes.

Les gouvernements de 1987-1992 et de 1997-2006 dirigés par le *Fianna Fail* agirent dans la continuité, bien que plus à droite, ils appliquèrent les politiques publiques des gouvernements antérieurs et encouragèrent fortement les *social partnerships* de deuxième génération (1996, 2000 et 2003). Cependant, ils ne furent pas les catalyseurs d'un renforcement de politiques publiques de réduction de la pauvreté. Ils agirent avec de la retenue. Une division gauche-droite plus faible (Murphy 2008; Coakely 2004, 53) entre les partis et une approche consensuelle entre les acteurs sociaux permirent sûrement⁴⁴ cette mise en œuvre de politiques de réduction de la pauvreté. Le débat s'est surtout orienté sur la façon de diminuer la pauvreté en Irlande plutôt que sur l'intérêt ou non de le faire.

Un fait est notable, l'influence des petits partis, le *Labour Party* dans le gouvernement de 1982-1987 et dans la *Rainbow Coalition* de 1994-1997 ainsi que le *Progressist Democrats* dans les gouvernements de 1997-2002 et la première moitié (2002-2004) du gouvernement de 2002-2007 est incontestable. La balance du pouvoir leur permit d'influencer les politiques publiques irlandaises. De 1982 à 1987, le *Labour Party* poussa le *Fine Gael* à mettre en œuvre des institutions plus contraignantes pour les

⁴⁴ Conforme à la nouvelle orthographe (voir note 1).

gouvernements subséquents concernant la lutte à la pauvreté et pendant le gouvernement de 1994-1997, il le contraignit à adopter des politiques publiques de réduction de la pauvreté.

3.4. Grille séquentielle de Jones

Les quatre premières phases de la grille séquentielle de Jones, qui sont la construction du diagnostic des problèmes, l'élaboration des solutions, l'adoption des mesures et la mise en œuvre, servent de structure de base et permettent de décomposer les processus selon un ordre évènementiel et selon le degré d'implication d'un acteur dans le processus décisionnel de mises en œuvre de politiques publiques irlandaises.

Les acteurs observés dans ce chapitre sont les partis politiques, le gouvernement, le *Combat Poverty Agency*, les *social partnerships*, les syndicats, le patronat le *Community* et *Voluntary sector* irlandais, le *NAPS*, le *NESC*, le *NESF*, le *ESRI*, la *Commission on social welfare* et les nombreux intellectuels (auteurs et chercheurs). L'Europe est aussi un acteur exogène, secondaire et pertinent.

3.4.1. Séquence des événements selon la grille de Jones (1970)

Ce mémoire ne prétend pas que la datation des quatre phases de cette grille soit parfaite, elle demeurera sûrement objet de discussion, cependant, bien qu'elles se chevauchent un peu, quatre phases sont repérables. Les différents acteurs institutionnels et sociaux sont présentés à l'intérieur des différentes phases de la grille séquentielle de Jones. Les gouvernements irlandais qui se sont succédé ayant été présentés à la section précédente ne sont que brièvement abordés.

Les quatre phases sont la construction du diagnostic (1970-1996), la production de solutions (1986-1994), l'adoption de mesures (1990-1996) et la mise en œuvre (1996-2007).

3.4.1.1. La construction du diagnostic (1970-96)

La construction du diagnostic est la mise dans les priorités d'une situation considérée inacceptable par une société, la société irlandaise dans ce cas-ci.

« Les nouveaux instruments ne peuvent être introduits que sur la base de l'invalidation des façons de faire passées. Tout changement profond de politique sociale repose ainsi sur un diagnostic de la situation présente, remettant en cause les instruments choisis dans le passé » (Palier et Surel 2005, 28).

Les chocs pétroliers de 1973 et 1979 ainsi que les crises économiques qui suivirent ramenèrent le phénomène de la pauvreté parmi les priorités européennes et irlandaises, mais des acteurs occupèrent l'espace public et contribuèrent à critiquer les institutions sociales irlandaises. Ces éléments internationaux et exogènes à l'Irlande ne peuvent être complètement ignorés, cependant, ne représentent pas la cause la plus déterminante, puisque plusieurs pays ont subi ce phénomène, mais peu ont réagi comme l'Irlande. Ces événements et le poids historiques de la pauvreté irlandaise sont des éléments qui peuvent être considérés d'un point de vue paradigmatique, mais nous priorisons toujours l'approche néo-institutionnelle comme pouvant influencer beaucoup plus sur les politiques publiques dans une perspective de court et moyen terme, comme l'est la période que nous abordons (1997-2006).

- *Council for Social Welfare*

Les deux conférences de Kilkenny sur la pauvreté tenue en 1971 et 1981 sous l'égide du *Council for Social Welfare* ont permis de redécouvrir le phénomène de la pauvreté. Une première génération de spécialistes (p. ex. Kavanagh ; Ó Cinnéide; O'Donohue) de la pauvreté irlandaise s'était réunie, avait discuté et conçu de la littérature sur le sujet. Plusieurs aspects de la pauvreté étaient abordés et des comptes rendus des deux conférences publiés. Un de ces textes intitulés « *Combat Poverty: An Analysis of its Approach* » (Anthony Coughlan 1981) inspira l'agence du même nom (*Combat Poverty Agency*) fondée en 1986.

- Les intellectuels

Les intellectuels (chercheurs et auteurs) irlandais et européens représentent un acteur très important pour le cas irlandais pour deux raisons. Premièrement, ils sont une partie importante des sources de cette recherche et deuxièmement ils ont grandement

participé à la construction du diagnostic. La littérature, sur le plan quantitatif et surtout qualitatif, traitant du sujet de la pauvreté pour cette période, est sans précédent pour l'Irlande. Plusieurs dizaines de milliers de textes dans des revues scientifiques (p. ex. 23 365 dans l'outil de recherche Maestro), des dizaines de milliers de textes dans les journaux irlandais et quelques centaines de monographies sérieuses sur le sujet de la pauvreté ont été publiés durant ces quatre décennies. La construction du diagnostic n'a jamais totalement cessé d'exister. L'Irlande était pauvre et dorénavant cela était scientifiquement vérifiable. Ce groupe d'acteurs était tout sauf monolithique, mais un consensus régnait au sein de ce groupe hétérogène; on s'entendait pour reconnaître que l'Irlande était pauvre, qu'une définition commune de la pauvreté devait être acceptée, que des outils de mesure de la pauvreté étaient mal définis, que la composition de la pauvreté irlandaise était mal connue, que des objectifs peu précis de diminution de la pauvreté devaient être énoncés et des outils d'évaluation des mesures de lutte à la pauvreté devaient ensuite être élaborés. Sur le plan théorique et scientifique, tout était à construire.

Une réflexion s'est entamée, pas nécessairement concertée, sur le sujet de la pauvreté irlandaise. Il fallait retenir absolument une définition qui obtiendrait le consensus afin de pouvoir commencer la discussion (Edward 1999, 292; Nolan 1999, 49). En 1976, le *National Economic and Social Council (NESCC)* remarquait que les informations étaient limitées concernant la distribution des revenus par ménage (Atkinson 1997, 11). Certains auteurs ont élaboré des définitions de la pauvreté en la mesurant selon le revenu individuel ou familial. La tendance à vouloir mesurer la pauvreté sur d'autres critères que ceux strictement financiers fut de plus en plus retenue. Mark et Lansley (1985) et Townsend (1979) ont commencé à inclure dans leur définition de la pauvreté des facteurs non financiers. Ringer (1988) est plus déterminé sur ce point; le revenu n'est pas un bon élément pour évaluer la pauvreté et l'exclusion sociale. Des facteurs de privation permettaient de mieux saisir la réalité de la pauvreté. Nolan et Whelan (1996) et Callan, Nolan et Whelan (1993) précisait que les facteurs de privation qu'il fallait reconnaître devaient être déterminés comme étant des nécessités. Le gouvernement retint finalement une définition combinée du revenu et des facteurs de

privation. En Irlande, par l'entremise de l'adoption du *National Anti-Poverty Strategy (NAPS)*, une définition de la pauvreté fut adoptée :

« People are living in poverty if their income and resources (material, cultural and social) are so inadequate as to preclude them from having a standard of living which is regarded as acceptable by Irish society generally. As a result of inadequate income and resources people may be excluded and marginalised from participating in activities which are considered the norm for other people in society » (Social Inclusion; en ligne, page consultée le 15 septembre 2010).

Concrètement, une personne était donc considérée « *at risk of poverty* » (ou pauvreté relative), si elle avait un revenu inférieur à 60 % du revenu médian et une personne vivait dans une situation de « pauvreté » consistante si elle avait un revenu inférieur à 60 % du revenu médian et subissait deux des facteurs de privation (sous-section 1.5.2.1.). La période de la construction du diagnostic s'étale de 1970 à 1996 parce que les intellectuels n'ont jamais cessé durant cette période de définir et d'établir le diagnostic de la pauvreté, même lorsque le taux de pauvreté était le plus bas, soit au début des années 2000.

- *L'Economic and Social Research Institute*

Pour pouvoir mesurer l'étendue de la situation, le manque de données représentait un problème. *L'Economic and Social Research Institute (ESRI)*, fondé en 1960 sous l'influence du ministre des Finances de l'époque, qui avait à l'époque un budget de 280 000 \$ financés par la fondation Ford de New York, avait maintenant le mandat d'évaluer scientifiquement la situation de la pauvreté en Irlande. La valeur de cette agence est l'indépendance qu'elle a l'égard du gouvernement irlandais lui permettant une objectivité et une scientificité plus acceptable. En fait, le financement non public de l'ESRI en fait un acteur supplémentaire important (ESRI 2011 ; en ligne, page consultée le 15 octobre 2010). Cette agence devint un organe important quant à la réalisation de recherche et de statistiques sur la situation économique en Irlande. « *The ESRI report confirmed an emergency link between poverty and unemployment and especially with long-term unemployment (by 1991, 60% of the unemployed had been out of work for more than one year)*» (Harvey 1994, 2). Callen et Nolan (1998) ont

reconnu qu'à partir de 1973, des données suffisantes permettaient de mieux saisir la nature et l'ampleur de la pauvreté.

- La *Commission on Social Welfare*

La *Commission on Social Welfare* est fondée en 1983 et a pour objectif de réviser, d'analyser et de faire des recommandations sur le *social welfare* irlandais. (Curry, 1986). Jusqu'en 1986, la commission évalua ce système et émit plusieurs recommandations dans un rapport qui influencèrent vigoureusement les politiques sociales de l'Irlande (Atkinson 1997, 23-24) qui furent en partie adoptées la décennie suivante.

Les objectifs de cette commission étaient :

« the payment level should be adequate in relation to prevailing living standards; redistribution is effected not only through the payments but also the system of taxes and social insurance contributions which finance the payments; significant categories of need should not be excluded from the payment structure and the sense of entitlement is an essential element of comprehensiveness; As far as possible, policies in other areas should be consistent with those of the social welfare system and there should be internal consistency; the system should be as simple as possible for claimants and administrators » (Symposium on the report of the Commission on Social Welfare 1986, 2).

Jusqu'en 1986, la commission évalua ce système et émit plusieurs recommandations dans un rapport qui influencèrent vigoureusement les politiques sociales de l'Irlande (Atkinson 1997, 23-24) qui furent en partie adoptées la décennie suivante (1987-1994). Le *unemployment assistance* et le *supplementary welfare allowance* furent introduits et des augmentations de 29 % pour les régimes de retraite et de 44 % pour les chômeurs (*contributory*) furent attribuées. Le *Family Income Supplement* fut dorénavant payé au parent ayant le plus faible revenu (Callen et Nolan 1998, 107-108; 1984, 1). Cette mesure était une mesure destinée en partie aux femmes.

- La population irlandaise

La population irlandaise est un acteur incontournable. Bien que les résultats de deux recherches (Delaney et O'Toole 2007 et 2008) ont conclu que les Irlandais étaient très peu favorables à l'augmentation de paiements sociaux pour des services sociaux qui ne pourraient pas leur être éventuellement versés (voir hypothèse), une étude de Davis, Grube et Morgan (1984) a démontré que les Irlandais, contrairement à plusieurs autres études nord-américaines (p. ex. Feagin 1972, 1975) ou européenne (p. ex. Riffault et Rabier 1977; Furnham 1982) reconnaissent les causes de la pauvreté comme étant attribuables plus à des causes fatalistes qu'à des traits individuels. 80 % de la population irlandaise partage ce point de vue. (Davis, Grube et Morgan 1984, 96). La pauvreté était devenue un phénomène inacceptable partout en Europe et surtout en Irlande. On peut reconnaître le travail exceptionnel de l'intelligentsia irlandaise sur ce point. Le soutien du secteur public pour le système social a été cultivé par le débat politique sur la question (Frazer 1992, 3) Cerny et al (2005) et Torping (1999) mentionner l'importance de la dimension intellectuelle à ce stade-ci : les idées ont joué un rôle important à la construction du discours social irlandais.

Cette phase de construction du diagnostic et de mise dans les priorités irlandaises du phénomène important de la pauvreté et de l'exclusion sociale a été conduite par des acteurs aussi diversifiés que le *Council for Social Welfare*, les intellectuels, l'*ESRI*, La *Commission on Social Welfare*, la population irlandaise et les différents gouvernements irlandais s'étant succédé. Le *NESC* et le *NESF* ont participé à cette phase, mais ont surtout été actifs durant la phase suivante. Les approches stratégique et institutionnelle ont leur poids durant ce stade. D'une part, les acteurs en présence ont été aisément repérables, leurs préférences, leurs forces, leur capacité d'action et de mobilisation, ainsi que leurs stratégies sont identifiées. D'autre part, les institutions ne sont pas totalement rejetées et une évaluation de leur utilité est entreprise. Un large consensus est évident durant cette phase : la pauvreté et l'exclusion doivent être définies, évaluées et éradiquées.

Les gouvernements de cette période n'ont pas tous participé avec le même intérêt à la construction du diagnostic. Le gouvernement de 1982 à 1987, soit celui qui fut dirigé par une coalition du *Fine Gael* et du *Labour Party* y participa plus vigoureusement. D'une part en étant plus réceptif à la construction du diagnostic émis par les

intellectuels, d'autre part en favorisant la venue d'acteurs institutionnels (*p. ex. Commission on Social Welfare, Combat Poverty Agency*) et sociaux (*social partnerships*) supplémentaires favorables à cette construction.

3.4.1.2. La production de solutions (1986-94)

« Lors de la seconde phase, il est possible de voir que les nouveaux instruments sont bien plus souvent conçus par opposition aux façons de faire du passé, que pour résoudre les problèmes présents » (Palier et Surel 2005, 29). Cinq acteurs institutionnels retiennent assurément l'attention durant ce stade. La *Commission on Social Welfare*, le *Combat Poverty Agency*, le *social partnership*, le *NESC* et le *NESF* occupent l'espace décisionnel durant cette décennie. L'Europe, acteur exogène, participe un peu à la production de solutions.

- *La Commission on Social Welfare*

La *Commission on Social Welfare* est un élément moins médiatisé et peu analysé relativement aux autres éléments exposés dans cette section, cependant elle demeure un élément déclencheur de production de solutions. Le rapport de 1986 (discuté à la phase précédente), qui proposait de sérieux changements dans le cadre financier de l'Irlande, lesquels furent adoptés, ne remettait pas en cause le système social irlandais (Atkinson 1997; Callan et Nolan 1998).

- *Le Combat Poverty Agency*

Le *Combat Poverty Agency*, fondé en 1986, est un des deux acteurs institutionnels les plus importants de la production de solutions alternatives en Irlande. Le rôle de cette agence d'État indépendante, il convient de le souligner, était et est encore d'évaluer les politiques économiques, sociales et les stratégies nationales de lutte à la pauvreté et de conseiller les différents ministères et organismes locaux et régionaux dans l'élaboration de celles-ci (Collins 2007, 8; Johnston 2006, 143). Le *Combat Poverty Agency* avait aussi le mandat d'informer et d'éduquer la population irlandaise concernant la pauvreté. Un budget annuel initial de 5 millions d'euros et 30 employés permirent curieusement à cette organisation d'influencer énormément les activités

gouvernementales. Le *Combat Poverty Agency* produisit environ 1000 documents traitant de la pauvreté (*Combat Poverty Agency Publications 1987-2009*, 2009; en ligne, page consultée le 10 avril 2011).

Le *Combat Poverty Agency* avait un mandat clair du gouvernement : « *advice and recommendations to the Minister on all aspects of economic and social planning in relation to poverty; initiation and evaluation of measures aimed at overcoming poverty; promotion, commission and interpretation of research into poverty [and] promotion of greater public understanding of poverty* » (*Combat Poverty Agency 1987*, 1).

Les domaines dans lesquels le *Combat Poverty Agency* devait produire des solutions étaient les suivants : travailler en collaboration avec les agences locales et régionales sur des projets de développement communautaires dans les territoires où la pauvreté est plus présente. Le *Combat Poverty Agency* avait surtout un rôle de coordination et de communication. Les dossiers traités étaient l'éducation, la santé, le logement; le chômage et le développement d'entreprises communautaires étaient aussi des sujets traités. Des projets éducationnels et sociaux devaient être développés afin d'aider les chômeurs et leur donner une voix. Des voies alternatives de création d'emploi engageant le volet communautaire (p. ex. coopératives); promouvoir des programmes économiques communautaires pas supportés par l'État irlandais; aider au regroupement local des femmes de familles monoparentales aux prises avec des problèmes de violence, de santé ou de pauvreté; évaluer les droits et les améliorations à apporter à la situation sociale en Irlande. Proposer des changements du *social welfare* sur le plan quantitatif et qualitatif; s'intéresser au problème de l'analphabétisme et aux désavantages liés à l'éducation; observer la situation des personnes des minorités, s'intéresser aux mauvaises conditions de santé des individus dues à la pauvreté. Éduquer les individus aux prises avec ces problèmes à mieux saisir l'importance de ce problème.

En somme, le *Combat Poverty Agency* avait un mandat assez souple concernant la pauvreté, mais devait avoir une saveur communautaire. Une des belles réalisations de l'implication du *Combat Poverty Agency* était le fait qu'elle était dorénavant impliquée dans le processus gouvernemental de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale. L'agence avait accès au cabinet gouvernemental.

A cabinet sub-committee has been set up to deal with poverty and social exclusion, chaired by Taoiseach. The day-to-day responsibility for oversight of the strategy has been allocated to the Department of Social Community and Family Affairs, and the minister has to report to a parliamentary committee on the development of the strategy. An interdepartmental committee of officials from the various governments departments has been set up, in which the advisory Combat Poverty Agency is also involved. Each government department, state agency and local and regional authority is obliged to address the question of poverty in the overall strategy statements they are now required to produce, and departments will also have to produce annual statements to the interdepartmental committee setting out progress achieved over the previous year in relation to the strategy (Layte, Nolan et Whelan 2000, 177).

Le *Combat Poverty Agency* a réagi à la situation de la pauvreté qui prévalait en Irlande, mais toujours dans le cadre institutionnel actuel. Cet acteur proposait cependant de nombreux changements aux institutions actuelles. Plusieurs solutions furent produites par le *Combat Poverty Agency* (p. ex. le *Fuel Supplement Allowance*).

- Le *NESC*

Le *NESC* est un organisme gouvernemental qui est directement relié au *Taoiseach*. Le *NESC* émet des documents la situation socioéconomique irlandaise depuis sa fondation en 1973. 160 documents traitant de la pauvreté, de l'emploi, de l'éducation, de la taxation, du développement social et économique ont été publiés en 1973.⁴⁵ En 1986, son rôle est passé de conseiller périphérique du gouvernement à celui d'agence centrale de la nouvelle gouvernance (House, et Mc Grath 2004, 47). Ces rapports de 1986 à 2003 ont influencé plus vigoureusement les politiques gouvernementales (Eileen 2008; House et McGrath 2004; Mc Cashin, O'Sullivan et Brennan 2002). Ces objectifs autoproclamés étaient « *to escape from Ireland's vicious circle of real stagnation, rising taxes and exploding debt* » (*NESC* ; en ligne, page consultée le 15 avril 2011). Son premier objectif était d'analyser les stratégies de développement économique et social. Il avait aussi le mandat de développer ses propres objectifs. Le *NESC* est le premier organe de consultation nationale socioéconomique en Irlande. Le

⁴⁵ La liste de ces documents est sur le site du *NESC*. En ligne. <http://www.nesc.ie/publications.asp> (page consultée le 15 avril 2011)

document *A Strategy for Development 1986-1990* publié en 1986 juste avant les élections législatives en Irlande ont formé le contexte idéal pour la formation des social partnerships irlandais qui allait devenir un acteur institutionnel important dans la sphère publique irlandaise. Sa composition comprenait quatre personnes choisies par le gouvernement, cinq personnes choisies par le secteur de l'agriculture, cinq personnes par le secteur des affaires, cinq personnes du *Irish Congress of Trade Unions* et cinq personnes du *Community and Voluntary sector*.

- Les *Social Partnerships*

L'idée de réunir les acteurs sociaux au sein d'une même tribune fut tentée à plusieurs reprises durant les années 1970. Neuf rencontres entre les syndicats, les employeurs et le gouvernement ne donnèrent que deux ententes tripartites (Hardiman 1987 cité dans Roche 2007, 395-396; Teague et Donaghey 2009). Finalement, les *social partnerships* ont été instaurés en 1986 et ont développé une très grande fraternité permettant une meilleure entente entre les partenaires sociaux. Nye précise que bien que les *social partnerships* soient un forum beaucoup plus large que le NESC, «*However, many respondents indicated that the 'inner core' of negotiators from NESC is still predominantly responsible for the majority of Irish social partnership negotiation* » (Nye 2001, 194). Les *social partnerships* ne sont pas des institutions fermées. Ce sont des ententes qui se sont produites entre des acteurs socioéconomiques irlandais. Les membres des *social partnerships* étaient les principaux représentants des employeurs, des travailleurs, des fermiers et du gouvernement : the *Irish Trade Unions* qui représentaient 90 % des syndiqués irlandais; the *Irish Business and Employers' Confederation* (BEC); the *Construction Industry Federation* et quatre organisations d'agriculteurs.

Les *social partnerships* étaient donc des ententes tripartites corporatistes entre les travailleurs, les employeurs et le gouvernement comme un peu partout en Europe. Le gouvernement appuya plusieurs ententes que les membres des *social partnerships* avaient conclues concernant les dépenses sociales et les taxes (Donaghey 2008). Le Taoiseach de l'époque, Charles Haughey, intervint vigoureusement afin de promouvoir le premier *social partnerships*.

Les trois premiers cycles : *Programme for National Recovery* (1987), *Programme for Economic and Social Progress* (1991), *Programme for Competitiveness and Work* (1994) ressemblaient beaucoup aux ententes qui existaient dans d'autres pays en Europe. Le principal point d'entente des trois premiers social partnerships (1987, 1991 et 1994) était un échange entre les syndicats et le gouvernement. Des demandes salariales modérées étaient proposées en retour d'un engagement gouvernemental de réduction des taxes et d'une augmentation des dépenses sociales (Teague 2006; House et McGrath 2004; Murphy 2002; Nicholls 2006, 518-519). Ainsi, la compétitivité était assurée et la population irlandaise bénéficia d'une meilleure couverture sociale.

Ces trois premiers cycles des *social partnerships* ont permis la création d'emplois et un développement économique important. Bien que leur objectif premier ne fut pas la diminution de la pauvreté et malgré de nombreuses critiques sur l'inégalité des mesures adoptées (p. ex. Donaghey 2000; Hardiman 2006; Nolan, Layte et Whelan 2000; Kieran 2000), les *social partnerships* sont en partie responsables de la production de solutions de diminution de la pauvreté en Irlande durant cette série de trois premiers cycles. Le consensus créé autour de ces *social partnerships* permit sans aucun doute la poursuite du développement économique et surtout social durant la décennie 1997-2006. La lutte à la pauvreté venait de s'institutionnaliser de façon encore plus marquée. Les acteurs socioéconomiques ont créé une institution qui allait devenir un acteur incontournable durant les deux prochaines décennies (1989-1996 et 1997-2006). Plusieurs auteurs (p. ex. Murphy 2002; Connolly 2008) reconnaissent que les ententes tripartites de 1987, 1991 et 1994 ont permis l'institutionnalisation de la lutte à la pauvreté et la production de solutions.

Le second stade de la grille de Jones qui est la production de solutions a sans aucun doute été provoqué par des acteurs institutionnels (*La Commission on Social Welfare, le Combat Poverty Agency et le NESc*) et un ensemble d'acteurs non institutionnels sous l'égide d'une nouvelle structure les *social partnerships*. *La Commission on Social Welfare* et le *Combat Poverty Agency* ont été des acteurs émettant des propositions qui ont été et seront finalement adoptées, alors que le *NESC* et les *social partnerships* ont été des forums de rencontre nationaux déterminants dans la réorientation de l'Irlande sur le plan économique et social.

Les gouvernements de cette phase qui furent au début la coalition du *Fine Gael* et du *Labour party* (1986-87) et la coalition du *Fianna Fail* et du *Progressist Democrats* (1987-1992) ne furent pas les plus actifs à rejeter les institutions et politiques en place durant cette phase. Cependant, l'introduction des *social partnerships* de première génération et du *Combat Poverty Agency* parmi les acteurs représente sans aucun doute, une belle initiative d'harmonisation entre les intérêts néolibéraux de développement économique d'une part et de redistribution de la richesse d'autre part. La coalition de 1982-1987 l'a mis en chantier et la coalition de 1987-1992 lui a permis de s'émanciper. Les *social partnerships* et le *Combat Poverty Agency* sont devenus des acteurs majeurs durant les décennies suivantes.

3.4.1.3. L'adoption des mesures (la décision) (1990-96)

Plusieurs acteurs sont souvent impliqués durant cette phase décisionnelle. L'État et le gouvernement occupent une part importante de la sphère décisionnelle, cependant des acteurs non étatiques peuvent réguler les décisions gouvernementales, voire les provoquer. Les décisions doivent provenir d'un certain consensus entre des acteurs publics et privés, entre acteurs sociaux et économiques. Ces acteurs ont souvent des intérêts différents, voire contradictoires « des coalitions inattendues peuvent alors se former et conduire à légitimer des choix politiques qui ne sont donc pas uniquement explicables en termes de coûts et de bénéfices rationnellement identifiables pour les acteurs concernés » (Palier et Surel 2005, 29).

Durant cette phase décisionnelle, quelques acteurs se sont approprié l'espace. Ils représentaient cependant un large consensus irlandais. Ces quelques acteurs institutionnels ont adopté des politiques de diminution de la pauvreté et de l'exclusion sociale. L'Union européenne s'est intéressée à la question, le *NESF* a été fondé en 1993, le *Combat Poverty Agency* a réussi à faire adopter le *NAPS* et les *social partnerships* se sont encore plus démocratisés.

- L'Union européenne

Trois programmes (1976-1980, 1989-1994 et 1990-1994) de lutte à la pauvreté des pays membres de l'Union européenne furent mis en œuvre. Ces trois programmes

avaient un budget très minime comparativement aux 21,5 milliards £ pour les fonds structurels européens dont l'Irlande bénéficia largement entre 1973 et 1999. Les budgets s'élevaient à 20, 25 et 55 millions €, mais servit de levier, car les États membres devaient participer financièrement pour pouvoir en bénéficier. L'objectif de ces programmes était la lutte à la pauvreté des citoyens de ces États. L'Europe ne s'intéressait plus uniquement aux États membres, mais aux citoyens de ces membres. Ces programmes recherchaient aussi une coordination entre les différents projets communautaires. Le Sommet de Copenhague de 1995 sur la pauvreté permit une prise de conscience en Europe et prit une résonance particulière en Irlande avec la mise en œuvre du NAPS.

- Le *NESF*

Le *National Economic and Social Forum* fondé en 1993 est un acteur institutionnel d'une importance pour ce stade de prise de décision. Ses objectifs sont la mise en œuvre de politiques de développement économique et de politiques sociales, particulièrement liées au développement de l'emploi. La promotion de ce genre de politiques afin d'obtenir un consensus irlandais autour de ces questions faisait partie de ces tâches. Le *NESF* est composé de trois groupes différents. Quinze membres proviennent du *Oireachtas* (Parlement irlandais), quinze membres des partenaires sociaux traditionnels issus des syndicats, des employeurs et du secteur de l'agriculture et quinze membres du troisième pilier surtout le *voluntary and community sector*. L'introduction de ce nouveau groupe d'acteurs à l'intérieur d'une sphère décisionnelle est nouvelle (Mc Cashin, Sullivan et Brennan 2002). Ce troisième secteur sera introduit dans le *NESC* et dans les social partnerships subséquents. Bien que le *NESF* a surtout le rôle de superviser et d'analyser l'application de programmes sociaux, contrairement au *NESC* qui rend compte directement au *Taoiseach* et propose des stratégies, son pouvoir d'influence est considérable. Le *NESF* et le *NESC* travaillent donc conjointement sur différents dossiers de politiques sociales irlandaises.

- *Le Combat Poverty Agency*

Une des plus belles réalisations du *Combat Poverty Agency* fut d'avoir fait mettre en œuvre le *National Anti-Poverty Strategy (NAPS)* par le gouvernement irlandais. Le NAPS fut supervisé conjointement par le *Combat Poverty Agency* et le *NESF*.

En 1989, le *Combat Poverty Agency* s'est vu assigner la responsabilité d'assister le *Department of Social Welfare* pour la fondation d'un *comité national de financement, le Community Development Programme (CDP)* qui avait le mandat de financer des projets communautaires de lutte à la pauvreté. 45 projets communautaires furent supportés par le *CDP*. Le *Combat Poverty Agency* est sans aucun doute un acteur fort important de la prise décisionnelle durant cette phase.

- *Le National Anti-Poverty Strategy*

L'Irlande devint le premier pays de l'Union européenne à adopter une stratégie globale de réduction de la pauvreté. L'intérêt de cette stratégie résidait dans le fait qu'elle se voulait un large consensus parmi les nombreux acteurs concernés par ce sujet, particulièrement les pauvres eux-mêmes. La définition officielle de la pauvreté y fut discutée et adoptée. En 1999, des objectifs précis de réduction de la pauvreté y furent approuvés. Le taux de pauvreté persistante devait diminuer de 9 à 15 % jusqu'à moins de 5 % en 2007 et le taux de chômage devait passer de 11,9 % à 6 %. En 2002, le taux de pauvreté persistant était sous les 10 % et le taux de chômage près de l'objectif initial, soit 6,4 %. Le *NAPS* adopta donc des objectifs plus optimistes qui devaient être atteints pour 2007. Le taux de pauvreté persistante devait atteindre moins de 2 %. Bien que ces données ne furent pas atteintes, il n'en demeure pas moins que le *NAPS* faisait des pressions constantes sur le gouvernement et les agences gouvernementales pour que des politiques de diminution de la pauvreté soient mises en œuvre. Des champs d'action précis furent recommandés au gouvernement irlandais. Le chômage de courte durée et de longue durée, la diminution des désavantages liés à l'éducation, l'ajustement du revenu, prendre conscience des communautés désavantagées et améliorer la coordination des différents paliers gouvernementaux. Le *NAPS* avait pour objectif secondaire, mais non moins important, l'implication des autorités locales pour la participation à l'application de certaines

mesures sociales et de création d'emploi. Le *Social Partnership Programme for Prosperity and Fairness* (2000) endossa le NAPS de 1997.

- *Les Social Partnership et le Community and Voluntary sector.*

La deuxième série d'ententes des *social partnerships* introduisit un groupe qui changea les institutions sociales irlandaises. Comme au sein du *NESF* et du *NESF*, le pilier social communément appelé *community and voluntary sector* fut dorénavant inclus dans les *social partnerships*. Trois nouvelles ententes d'une durée de trois eurent lieu : *le Partnership 2000* (1996); *le Programme for Prosperity and Fairness* (2000) *et Sustaining Progress* (2003). Les *social partnerships* étaient maintenant composés des syndicats, des employeurs, des fermiers, du gouvernement et du quatrième pilier; le *Community and Voluntary sector*.

Le *Community and Voluntary sector* est un groupe d'acteur important pour cette phase décisionnelle de politiques publiques de diminution de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Irlande. Jamais ce secteur n'avait reçu autant d'attention et de financement (Broaderick 2002). Ce pilier social devint membre du quatrième *social partnership*, nommé *Partnership 2000 de 1996*. Ce quatrième pilier des *social partnerships*, qui était composé de 7 organisations nationales et de 25 organisations du Community Platform en 1996, est actuellement composé de 17 organisations nationales : *Age Action Ireland Ltd, Carers Association, Children's Rights Alliance, Congress Centres Network, Conference of Religious in Ireland, Disability Federation of Ireland, Irish Council for Social Housing, The Wheel, Society of Saint-Vincent De Paul, Protestant Aid, National Youth Council of Ireland, National Association of Building Co-operatives, Irish Senior Citizen's Parliament, Irish Rural Link, Irish National Organisation of the Unemployed, National Women's Council Ireland* et le *Community Platform* constitué de 28 organisations sociales (p. ex. *Gay and Lesbian Equality Network, Immigrant Council of Ireland*).

Donc, c'est plus de quarante organisations nationales importantes du *social pillar* qui viennent porter leur voix au sein des *social partnerships*. Sur le plan local, plusieurs ententes sociales du même genre émergèrent (p. ex. *Local Development Programme, Leader Companies, Strategic Policy Committees, County Development Boards and*

Local Agenda). Les partenaires sociaux traditionnels devaient négocier avec ce partenaire social. Le *Taoiseach* insistait. Le Fine Fail, parti de centre-gauche élu en 1997, n'eut aucune difficulté à accepter cette orientation des social partnerships.

La philosophie de ces ententes était plutôt celle de résolution de problèmes plutôt que des négociations. La continuité de cette nouvelle institution permit d'agréger des intérêts divergents et d'obtenir de bons résultats de coopération consensuelle. Le *Taoiseach* irlandais a beaucoup de pouvoir à l'intérieur de cette structure partenariale.

L'adoption de mesures est donc attribuable au *NESF*, au *Combat Poverty Agency*, aux social partnerships et au gouvernement. Bien que les acteurs et leurs préférences aient été observés et que des changements institutionnels se soient opérés, il n'en demeure pas moins que la dimension institutionnelle prédomine. Plus particulièrement l'approche néo-institutionnelle de Thelen qui permet d'observer des acteurs qui se servent et transforment les institutions sociales existantes. Le quatrième pilier (pilier social) s'est immiscé dans les *social partnerships* sur invitation du *Taoiseach* irlandais, le *NESF* a été créé pour poursuivre les objectifs du gouvernement irlandais de réduction de la pauvreté. Le *Combat Poverty Agency* précédemment créé pour ce même but s'est vu octroyer plus de responsabilités. Les acteurs ont soumis les institutions irlandaises.

Cette phase se divise nettement en deux périodes. De 1990 à 1994, c'est le *Fianna Fail* soutenu de 1990 à 1993 par son allié naturel le *Progressist Democrats* et par le *Labour Party* de 1993 à 1994 qui gouverne. Peu d'évènements spectaculaires se produisent concernant la lutte à la pauvreté. Ce gouvernement s'occupe cependant très bien du développement économique. La littérature est très unanime sur le sujet. Cependant, c'est le gouvernement suivant, soit la *Rainbow Coalition* de 1994-1997, arrivée au pouvoir sans élection par un changement d'alliance⁴⁶ qui initie la phase décisionnelle. Les *social partnerships* prennent une direction plus sociale, le *NAPS* est mis en œuvre et des budgets sociaux plus importants sont votés.

⁴⁶ Le *Labour Party* quitte le *Fianna Fail* et joint le *Fine Gael* et le petit parti *Democratic Left*.

3.4.1.4. La mise en œuvre (1997-2006)

Dans une dernière phase, les nouvelles façons de faire sont introduites « à la marge » du système, mais vont progressivement affecter tout à la fois les représentations jusque-là dominantes, les configurations institutionnelles existantes et les préférences des acteurs. Dans la mesure où elles portent une logique propre et différente des façons de faire et de penser traditionnelles et dans l'hypothèse où elles peuvent se développer jusqu'à prendre une importance significative, elles tendent, en effet, à diffuser une nouvelle logique au sein du système. C'est donc ici la dynamique d'évolution institutionnelle qui l'emporte, puisqu'il s'agit de phénomènes d'adjonction institutionnelle, tel que Kathleen Thelen les a conceptualisés (Palier et Surel 2005, 29).

Les *social partnerships*, le *Combat Poverty Agency*, le *NESF* et le *NESC* ont appuyé le gouvernement dans ses nombreuses mises en œuvre de politiques de diminution de la pauvreté. Certains (p. ex. Murphy 2008) diront que ces acteurs ont obligé le gouvernement de centre droit de 1997 à maintenir les décisions prises lors de la coalition de 1994-1997. Les changements institutionnels provoqués par les acteurs durant les trois premières phases sont institutionnalisés. Le système politique et économique n'a pas été réellement transformé, cependant de nouvelles institutions (p. ex. *social partnerships*, *NESF*) font partie de la sphère politique et économique, de nouveaux acteurs institutionnels existent (p. ex. *Combat Poverty Agency*) et des acteurs plutôt timides ont pris de l'ampleur (p. ex. le *Community and Voluntary pillar*). Bien que ce soit des acteurs qui aient apporté des changements aux nouvelles institutions irlandaises, il n'en demeure pas moins que la dynamique institutionnelle prédomine nos observations, il ne s'agit que de phénomène d'adjonction institutionnelle. Le système est similaire, mais de nouveaux acteurs institutionnels et de nouvelles institutions se sont joints au système institutionnel irlandais. La dimension néo-institutionnelle permet donc de rendre compte que ce ne sont que des changements adjoncturaux qui se sont produits, qu'ils ont été créés par les intérêts qui ont instrumentalisé les institutions et que ces changements, bien que peu révolutionnaires sur le plan institutionnel, demeurent spectaculaires. L'institutionnalisation de la lutte à la pauvreté est une victoire du *Combat Poverty*

Agency, du quatrième pilier des *social partnerships*, des intellectuels, du NESF et du NESF.

La mise en œuvre de politiques de diminution de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui ont été vues au chapitre 2 ne peut que démontrer les changements importants que l'Irlande a adoptés. La mise en œuvre de politiques de lutte à la pauvreté n'est pas un phénomène révolutionnaire, c'est la façon dont les réformes ont été introduites dans l'espace public et l'ampleur des changements qui le sont. Les changements ont été mis en œuvre par le gouvernement, mais plusieurs institutions créées ou instrumentées sont venues appuyer les mesures du gouvernement et des acteurs sociaux. On peut ainsi affirmer que les intérêts ont soumis les institutions qui sont devenues des ressources stratégiques (Turner 2003-2004).

L'approche *top-down* explique plus la prise de décision de politiques publiques de diminution de la pauvreté selon l'angle de la redistribution sociale avant 1997, soit pendant les gouvernements pré-1997, surtout le *Rainbow Coalition* (1994-1997).

L'approche *bottom-up* explique plus la mise en œuvre des politiques publiques décidées par le gouvernement de coalition (*Rainbow Coalition*), mais surtout appliquées après 1997 par un gouvernement de centre-droit plus réfractaire que son prédécesseur (Murphy, 2008). Plusieurs auteurs mentionnent cependant que le Taoiseach s'est beaucoup impliqué durant la période de mise en œuvre.

Le *Combat Poverty Agency* très actif durant les deux premiers stades a énormément participé à la construction du diagnostic du problème de la pauvreté et surtout favorisé la production de solutions.⁴⁷ À ce stade-ci, cependant le *Combat Poverty Agency* a beaucoup contribué à alerter la population irlandaise et les autorités politiques et sociales de l'importance de la pauvreté. Cette agence a beaucoup contribué à répandre l'idée que les causes de la pauvreté étaient structurelles et non intrinsèques. Elle s'est beaucoup impliquée afin de faire reconnaître par l'Irlande que la pauvreté avait besoin d'une stratégie anti-pauvreté globale (Johnston 2006 174-175; Layte, Nolan et Whelan 2000; Collins 2007).

⁴⁷ Le *Combat Poverty Agency* sera plus abordé à la sous-section qui traite de la production de solutions à la page suivante.

Cette phase s'est produite durant le gouvernement du *Fianna Fail*. Les décisions prises par les gouvernements précédents ont été respectées et mises en œuvre. Ce gouvernement a agi dans la continuité. Les acteurs sont devenus des institutions contraignantes. Les *social partnerships* étaient maintenant devenus incontournables, le puissant *Combat Poverty Agency* avait maintenant des droits de regard du fonctionnement des institutions gouvernementales, le *NESC* et le *NESF* étaient maintenant devenus des forums importants. La *NAPS* était maintenant institutionnalisée. Les acteurs avaient verrouillé l'idée qu'il était impossible d'éviter la question de la pauvreté. Le *Fianna Fail* s'en accommoda, la littérature reconnaît d'ailleurs que des budgets importants ont continué d'être accordés à des politiques publiques de réduction de la pauvreté, mais ces mesures sont tributaires de la phase précédente de prise de décision. Cependant, le *Taoiseach* s'est beaucoup impliqué pour que le pilier social puisse profiter de son implication au sein des *social partnerships*. Certains ont vu cela comme une façon de contrôler l'agenda du secteur social.

3.5. Synthèse

L'institutionnalisation des politiques de cette époque est vue par certains (Blyth 2002; Connolly 2007; Murphy 2008) comme ayant provoqué un changement paradigmatique. Ce travail ne nie pas cela, mais des changements institutionnels ont eu lieu. L'approche néo-institutionnelle que nous retenons démontre de façon univoque le poids des acteurs sociaux et institutionnels dans la mise en œuvre de politiques publiques de diminution de la pauvreté. Certains ont été fondés par d'autres acteurs, c'est le cas du *Combat Poverty Agency* du *NESF* et du *NESC* qui ont été produits par les gouvernements afin de servir d'appuis dans la réorientation de politiques publiques. D'autres acteurs ont instrumentalisé des institutions, c'est le cas du pilier social qui s'est intégré aux *social partnerships* à partir de 1997 sous l'invitation du gouvernement de coalition (Rainbow Coalition). L'approche de Thelen (2003-2004) reconnaît l'importance des institutions, que les acteurs respectent les structures et tentent de les

utiliser afin de limiter les couts liés à une reformulation complète des institutions. Bien que la dimension paradigmatique ne peut être complètement évacuée d'une observation d'évènements ayant évolué durant deux décennies, la dimension néo-institutionnelle permet de mieux comprendre le phénomène. Ce mémoire affirme que les acteurs ont provoqué ces changements de politiques publiques de diminution de la pauvreté et de l'exclusion sociale, mais que ces politiques enchâssées dans les institutions irlandaises ont permis un changement paradigmatique et les ont verrouillés. Les gouvernements irlandais qui se sont succédé sont, sans aucun doute, les acteurs les plus importants de cette réorientation de politiques publiques pendant les quatre dernières phases (la construction du diagnostic, l'élaboration des solutions, l'adoption des mesures et la mise en œuvre).

Les acteurs sociaux (intellectuels, *social partnerships*) et les acteurs institutionnels (*Combat Poverty Agency*, *NESC* et le *NESF*) créés par le gouvernement sont responsables de la construction du diagnostic et de l'élaboration de solutions. Le gouvernement étant un acteur institutionnel a permis la construction du diagnostic en favorisant la participation grandissante de nouveaux acteurs et a aussi été instrumentalisé par ces acteurs surtout pendant la période de mise en œuvre de politiques de diminution de la pauvreté qui eurent lieu durant la décennie 1997-2006. Les nombreuses politiques sociales adoptées de 1997 à 2006 sont issues des intérêts qui ont maintenu la pression sur les autorités gouvernementales.

La dimension intellectuelle est importante dans le sens où le consensus entre les partis politiques et les acteurs sociaux, l'absence d'une très grande brisure entre la gauche et la droite et l'idée de continuité le démontre bien. Cependant, cela ne fut pas suffisant, il fallut que des acteurs se mobilisent. Le *Fine Gael* et le *Labour Party* au pouvoir de 1982 à 1987 et de 1994 à 1997 ont verrouillé les gouvernements ultérieurs par une mise en place d'acteurs institutionnels et par leur encouragement à l'intégration du pilier social au sein des *social partnerships*. La contribution du *Labour Party* est univoque. La phase d'adoption de mesures (1990-1996) en fait foi. Le *Fianna Fail* qui a gouverné la majeure partie de la période étudiée, bien que verrouillée par le gouvernement précédent, a agi dans la continuité et a bien encouragé, lui aussi la contribution du pilier social au sein des *social partnerships*. Les acteurs ont ainsi

verrouillé les idées. Celles-ci sont peut-être à l'origine du phénomène consensuel irlandais, mais sont aussi issues du jeu des acteurs durant la période (1970- 1996) qui précède la période de mise en œuvre de politiques publiques de réduction de la pauvreté. Les acteurs institutionnels (*Combat Poverty Agency, NESF, NESF le NAPS*) et les *social partnerships* sont responsables du maintien de l'agenda proposé et encouragé par le *Rainbow Coalition*.

Chapitre 4. Les résultats de ce changement de politiques publiques

Ce court chapitre a deux objectifs qui ne sont toutefois que complémentaires à l'objectif premier de ce mémoire. Le premier est consacré à l'avant-dernière phase de la grille séquentielle de Jones qui est l'évaluation partielle⁴⁸ de ce processus de mise en œuvre complexe de politiques publiques de diminution de la pauvreté. Sans cette évaluation positive par une portion importante de la littérature traitant ce sujet, l'objet de ce mémoire aurait pu sembler moins pertinent. La dernière phase, la terminaison, qui est la fin de la séquentialité⁴⁹ de l'action publique irlandaise de cette période et le recommencement du processus n'est pas vue dans le cadre de ce mémoire

Le deuxième objectif est de prendre une distance relativement aux récents évènements économiques survenus en Irlande.

4.1. Évaluation sommaire des changements de politiques publiques de diminution de la pauvreté

L'évaluation des programmes de politiques publiques de diminution de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Irlande est évaluée selon des résultats chiffrés et des aspects qualitatifs. Les critères de jugement de l'action publique sont basés, d'une part, sur les objectifs quantitatifs émis durant la première phase de la construction du diagnostic des problèmes pendant la période 1970-96 et plus particulièrement en 1997 où des objectifs précis de diminution du taux de la pauvreté avaient été établis. Le taux de pauvreté persistante, qui se situait entre 9 et 15 p.100 en 1994, devait descendre à moins de 5 à 10 p.100 au cours de la période 1997-2006 (sous-section 1.5.2.4.). Des objectifs plus qualitatifs et ciblés furent aussi proposés. Des politiques de soutien du revenu, d'aide à l'emploi et à l'éducation sur le plan individuel et collectif, dans le domaine de la santé et du logement faisaient partie des objectifs du début de la

⁴⁸ Une évaluation complète serait l'objet d'un autre travail.

⁴⁹ Séquentialité nous apparait comme la meilleure façon de le dire.

décennie 1997-2006. Ces aspects quantitatifs et qualitatifs sont brièvement présentés et jugés.

Le taux de pauvreté persistante⁵⁰ de l'Irlande était situé entre 9 et 15 % en 1997 et de 5,1 % en 2007 et même 4,2 % en 2008. Le taux de chômage, considéré comme la cause principale de la pauvreté, atteignait 10,4 % en 1997 et était de 4,6 % en 2007. « ... entre 1996 et 2007, le nombre de personnes actives sur le marché de l'emploi a augmenté de 523 000 ou 34 p.100 » (Collins 2007, 9). Les résultats chiffrés de diminution du taux de pauvreté ont été atteints et reconnus par la littérature.

Sur le plan qualitatif, le principal objectif atteint par l'Irlande est l'institutionnalisation de la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale. L'existence du *Combat Poverty Agency*, du *NAPS* et l'obligation pour tous les départements nationaux et locaux de toujours considérer la pauvreté dans le déroulement de leurs activités politiques sont des gains considérables pour les personnes vivant sous le seuil de la pauvreté. L'introduction du pilier social au sein des social partnerships à partir de 1996 a permis de soutenir et aussi d'exercer des pressions sur les gouvernements dans la lutte à la pauvreté.

Les augmentations budgétaires collectives dans le domaine de l'éducation et de la santé sont d'autres données qui favorisent l'augmentation de la qualité de vie des Irlandais. Considérant le lien de causalité entre l'éducation et la pauvreté (Whelan 1994; Nolan 1999), l'augmentation des dépenses en éducation, rejoignant et maintenant la moyenne des pays de l'OCDE dès 1995, ainsi que la mise en œuvre de plusieurs programmes de maintien et de retour à l'école ont permis d'atteindre les objectifs initiaux d'augmentation de l'accessibilité à l'enseignement et de diminution du décrochage. Nous reconnaissons ici qu'une recherche plus approfondie du secteur de l'éducation permettrait de mieux développer ce facteur, cependant, plusieurs auteurs (Bradley 2007; Boulet 2007; Considère-Charron 2007) reconnaissent que ce secteur a atteint plusieurs objectifs fixés par l'Irlande. Certaines données sont éloquentes. Les étudiants irlandais âgés de 15 ans avaient déjà atteint le deuxième meilleur niveau de littératie européen en 2006, derrière la Finlande. En 2007, 41,3 % de la population des 25-34 ans avaient achevé des études de 3e niveau, le deuxième meilleur rendement

⁵⁰ Une personne vit dans une situation de « consistent poverty » si elle a un revenu inférieur à 60 % du revenu médian et subit deux des facteurs de privation.

de l'Union européenne, derrière Chypre. Cependant, des améliorations sont encore nécessaires. Le taux d'abandon scolaire des 18-24 ans, bien qu'inférieur à la moyenne de l'Union européenne de 15,2 %, était tout de même de 12,3 % en 2006. (Bureau des statistiques, gouvernement de l'Irlande 2008; en ligne, page consultée le 15 mai 2011)

L'augmentation des enveloppes budgétaires de 6,7 % annuellement pour le domaine de la santé durant la décennie 1997-2006 et le domaine de la santé irlandais étant le plus gros employeur en Irlande (100 000 employés) en fait un autre objectif atteint, soit l'augmentation de l'accessibilité aux soins de santé pour les Irlandais. Le nombre de médecins par personne en Irlande est passé de 2,1 médecins pour 1000 personnes en 1997 à 2,94 en 2007. L'espérance de vie de la population Irlande est passée de 76 à près de 80 ans de 1997 à 2006. (Perspective Monde; en ligne, page consultée le 15 juin 2011)

Bien qu'il soit difficile d'évaluer la contribution du domaine de la santé à la diminution de la pauvreté, il n'en demeure pas moins que ce secteur élimine une partie importante des conséquences de la pauvreté.

Pour le logement, les autorités locales ont fourni environ 1 500 logements sociaux par année entre 2000 et 2006. Cela est moins que les objectifs initiaux, toutefois 9 500 familles ont été enlevées de la pauvreté. Plusieurs programmes supplémentaires d'aide au logement, à la propriété et d'approvisionnement au mazout ont aussi participé de façon importante à la diminution du taux de pauvreté.

Plus globalement, plus de 938 000 personnes recevaient dorénavant une aide financière à la fin de 2002. Le ciblage des groupes en situation de pauvreté et les nombreuses réformes sociales (chapitre 2) permettent sans équivoque d'affirmer que l'Irlande a connu des résultats positifs de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale de 1997 à 2006. Les objectifs chiffrés et qualitatifs de cette réorientation des politiques publiques de lutte à la pauvreté ont donc été atteints presque entièrement.

4.2. Crise économique de 2008-2011

Les résultats du récent effondrement de tous les indices économiques de l'Irlande sont accablants. L'économie irlandaise a subi de graves préjudices. Le taux de chômage est

passé de 4,6 % à 13,6 % de 2007 à 2011. Le PIB subissait une augmentation de 5,6 % en 2007 et des diminutions de 3,6 % et 7,6 % pour les années 2008 et 2009 et une maigre relance avec 1,5 pour 2011. La dette publique qui représentait 28,9 % du PIB en 2007 est estimée à 112,7 % pour l'année 2011. (OCDE ; en ligne, page consultée le 10 avril 2011). Cependant, le propos de notre recherche n'est nullement la situation économique de l'Irlande ni l'évaluation de ses choix économiques, lesquels, nous l'avons remarqué, avaient été gravement critiqués, mais l'objet de ce mémoire était de démontrer la cause de la mise en œuvre de politiques publiques de diminution de la pauvreté et de l'exclusion sociale et surtout de démontrer que la dimension institutionnelle, plus particulièrement l'approche néo-institutionnelle de Thelen (2003-2004), permettait efficacement d'observer l'évolution du cas irlandais. Les intérêts étant particulièrement observés selon cette approche.

Cette crise économique irlandaise pourrait même fournir une occasion idéale pour observer le comportement des différents acteurs irlandais dans une nouvelle grille séquentielle et observer comment ceux-ci interagissent durant cette crise socioéconomique.

La défaite spectaculaire du *Fianna Fail* aux élections de 2011⁵¹ est aussi un des résultats de la chute économique de l'Irlande. Peut-être, est-ce le premier évènement d'une nouvelle grille séquentielle des politiques publiques irlandaises?

⁵¹ Le *Fianna Fail* a obtenu 17,4 % des voix et 20 sièges (sur 166) aux élections de 2011, alors qu'il avait obtenu 41,6 % des voix et 77 sièges aux élections de 2007.

Conclusion

L'Irlande connue pour son développement économique exceptionnel durant la décennie 1997-2006 permet une observation moins spectaculaire, mais tout aussi intéressante du comportement des différents acteurs institutionnels et sociaux avant et pendant cette période. L'augmentation de tous les indices économiques en a fait, ce que tous appellent communément, le Tigre celtique. L'Irlande était le parent pauvre de l'Europe et le grenier du Royaume-Uni avant son entrée dans la CEE et est devenue le deuxième pays le plus riche de l'Europe derrière le Liechtenstein avec un PIB de 47 500 \$ US en 2007. Plusieurs changements structurels expliquent ce phénomène. Le développement du secteur de l'éducation et de la formation, avec une augmentation budgétaire atteignant un plafond de près de 7 % du PIB en 1986 et des ajustements à la baisse de la fiscalité ont favorisé les IDE surtout américains. De 1992 à 1995, les IDE américains ont augmenté de 45 % et l'Irlande en était le cinquième pays destinataire. La réduction du secteur primaire, des ajustements sur le plan de la compétitivité ainsi que l'accession au marché européen complètent une partie des explications.

Notre objet d'étude était plutôt en parallèle et nécessairement partiellement tributaire de ce développement économique. Sans celui-ci, nous n'aurions pu faire une observation de notre objet d'étude qui est la mise en œuvre des politiques de diminution de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Celles-ci étant réalisables dans la mesure où les moyens de l'État le permettent.

Comme nous l'avons mentionné dans ce travail, le développement économique ne garantit pas à lui seul la mise en œuvre de politiques publiques de réduction de la pauvreté. Plusieurs pays ont connu une croissance économique, et cela est bien connu que la distribution de la richesse n'est pas toujours équitable. De ce point de vue, l'Irlande est un cas intéressant. Une croissance économique s'est produite et des changements de politiques publiques ont accompagné ce phénomène. L'intérêt du cas irlandais réside dans le fait que les institutions ont commencé à subir des changements adjoncturaux avant le développement spectaculaire de 1997-2006. La mise en œuvre

de politiques publiques de réduction de la pauvreté a eu lieu concurremment et grâce au développement économique des années 1997-2006, cependant les trois premières phases préparatoires de la grille séquentielle de Jones utilisées dans ce mémoire, se sont produites avant cette croissance extraordinaire.

La construction du diagnostic s'est produite durant les décennies précédentes (1970-1996). La *Commission on Social Welfare* fut créée en 1983 et le *Combat Poverty Agency* en 1986. Ces deux agences participèrent beaucoup au renforcement de la construction du diagnostic. La contribution des intellectuels fut aussi essentielle et initiatrice. La quantité et la qualité du débat entretenu en font foi.

La production de solutions (1986-1994) est aussi antérieure au développement économique. Le *Combat Poverty Agency* et les rapports de la *Commission on Social Welfare* de 1986 et ceux du *NESC* (1986 à 2003) contribuèrent à la production de solutions. Les *social partnerships* de 1987, 1991 et 1994, participèrent grandement au rapprochement entre les acteurs traditionnels irlandais (syndicats, employeur, fermiers et gouvernement) qui permettaient de produire des solutions de développement économique. Le *NAPS* de 1996, qui est un vaste projet de diminution de la pauvreté qui institutionnalisait la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale est un acteur important de la production de solution. Les *social partnerships* de 1997, 2000 et 2003 qui intégraient le pilier social (*Community and Voluntary sector*) participèrent grandement à l'adoption de mesures sociales. Ces ententes adoptèrent l'agenda du *NAPS* concernant la lutte à la pauvreté. Le *NESF* fondé en 1993, le *NESC* et les *social partnerships* continuèrent de fournir un lieu commun de consultation et de discussion (*bargaining*) à l'atteinte de solutions pour la diminution de la pauvreté. Le pilier social qui était composé de plusieurs organisations communautaires et sociales fut plus présent à l'intérieur de ces forums de discussion et de production de solutions.

La mise en œuvre de politiques de diminution de la pauvreté est l'affaire du gouvernement. Des centaines de politiques publiques de diminution de la pauvreté (ch. 2) ont été adoptées par le gouvernement pendant cette période (1997-2006). Les acteurs institutionnels (*Combat Poverty Agency*, *NESF* et *NESC*) ont beaucoup appuyé ou insisté sur ce gouvernement dans la mise en œuvre de ces politiques. Les *social*

partnerships ont permis de maintenir un consensus entre les différents acteurs afin de maintenir un message unique.

Ces différentes phases permettent d'observer à postériori une pluralité dimensionnelle des approches. Les approches intellectuelle, stratégique et institutionnelle sont variablement hiérarchisées selon les différents angles d'observation et selon les différentes phases de la grille séquentielle de Jones. Nous avons remarqué et retenu une approche institutionnelle, celle de Thelen (2003-2004). Cette approche néo-institutionnelle permet de repérer les acteurs, leurs intentions et leurs capacités d'action, mais en reconnaissant l'acceptation des acteurs irlandais envers les institutions irlandaises. Ces acteurs ont utilisé les institutions existantes et en ont produit d'autres. Ce phénomène s'est construit par couches successives. La construction du diagnostic a permis au gouvernement irlandais de mettre en œuvre des politiques publiques de diminution de la pauvreté, mais lui a préalablement aussi donné l'occasion et l'intérêt de fonder différentes institutions (Combat Poverty Agency, *NESF* et *NESC*) qui sont devenues à leur tour des acteurs pour cette étape de la construction du diagnostic et des étapes suivantes (la décision, l'adoption de mesure et la mise en œuvre).

Les gouvernements de 1982 à 2006 ont favorisé ces quatre étapes de changements de politiques publiques. L'institutionnalisation de la lutte à la pauvreté est l'œuvre d'intérêts et a verrouillé l'idée que la pauvreté devait être éradiquée. Les intérêts ont hiérarchisé les institutions et ceux-ci ont façonné les idées...

Le développement institutionnel est donc une compétition entre acteurs pour établir des règles dont la structure produit les équilibres qui leur sont le plus favorables (Knight 1999, 20).

L'Irlande, tigre celtique ou de papier, est un cas qui nous a fourni une excellente manière d'observer des changements de politiques publiques. L'observation de ce cas représente une lueur d'espoir pour les individus victimes de la pauvreté et de l'exclusion sociale, puisque la volonté d'acteurs a permis, dans ce cas-ci du moins, que des changements qualitatifs de politiques publiques se produisent. Peut-être, ce phénomène est-il exportable? Évidemment, pour que la richesse soit distribuée, il faut bien qu'elle existe. Cela ne saurait être actuellement le cas pour toutes les sociétés.

Bibliographie

Atkinson, Anthony B. 1997. « *Poverty in Ireland and Anti-Poverty Strategy: A European Perspective* » éditeur: Alan W. Gray. International Perspectives on the Irish Economy. Dublin : Indecon Economic Consultants, 9-37.

Barrett, A., J.F. Gerald et Brian Nolan. 2000. « *Earnings Inequality, Returns to Education and Low Pay* ». Édité par Brian Nolan, Philip J.O'Connell et Christopher T. Whelan. Bust to Boom? The Irish Experience Growth and Inequality. Dublin: Institute of Public Administration, 127-146.

Blyth, M. 1997a. « *Any more bright ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy* ». Comparative Politics, 29 (1): 229-250.

Blyth, M. 1997b. « *Moving the Political Middle : Redefining the Boundaries of State Action* ». Political Quarterly, 68 (3): 231-240.

Boulet, Vanessa. 2007. « *Le rôle de l'État dans l'économie irlandaise à l'ère de la mondialisation.* » Catherine Magnant. Le Tigre celtique en question L'Irlande contemporaine : économie, État, société, Caen : Presses Universitaires de Caen :73-90.

Bradley, Jones. 2007. « *Managing Globalization : Ireland's Experience in Attracting Foreign investment.* » Catherine Magnant. Le Tigre celtique en question L'Irlande contemporaine : économie, État, société, Caen : Presses Universitaires de Caen, 11-25.

Breen, Richard. 1994. « *Poverty and Labour Markets Measures* ». Édité par Brian Nolan et Tim Callan. Poverty and Policy in Ireland. Dublin: Gill et Macmillan Ltd, 357 p.

Brillet, Philippe. 2007. « *Quel lien, en Europe occidentale, entre prospérité et mondialisation* » Catherine Magnant. *Le Tigre celtique en question L'Irlande contemporaine : économie, État, société*, Caen : Presses Universitaires de Caen, 55-69.

Callan, Tim. 1994. «Poverty and Gender Inequality ». Édité par Brian Nolan et Tim Callan. *Poverty and Policy in Ireland*. Dublin: Gill et Macmillan Ltd, 357 p.

Callan Tim et Brian Nolan. 1984. «Tax and Welfare Changes, Poverty and Work Incentives. » no.34 Dublin: The Economic and Social Research Institute, 95 p.

Callan, Tim et Brian Nolan. 1994. «Key Issues». Édité par Brian Nolan et Tim Callan. *Poverty and Policy in Ireland*. Dublin: Gill et Macmillan Ltd, 357 p.

Callan, Tim et Brian Nolan. 1998. «Ireland». John Dixon et David Macarov. *Poverty; A Persistent Global Reality*. London et New York: Routledge, 93-115.

Callan, Tim et Brian Nolan. 2000. « Taxation and Social Welfare ». Édité par Brian Nolan, Philip J.O'Connell et Christopher T. Whelan. *Bust to Boom? The Irish Experience Growth and Inequality*. Dublin: Institute of Public Administration, 179-203.

Callan, Tim et Brian Nolan et Christopher T. Whelan. 1994. «Income Poverty in Ireland». Édité par Brian Nolan et Tim Callan. *Poverty and Policy in Ireland*. Dublin: Gill et Macmillan Ltd, 357 p.

Collin, Chantal. 2007. « Stratégie de réduction de la pauvreté au Royaume-Uni et en Irlande » Service d'Information et de Recherche Parlementaires, Ottawa : Bibliothèque du Parlement, 13 p.

Connolly, Dr. Eileen. 2008. « The institutionalisation of Anti-Poverty and Social Exclusion Policy in Irish Social Partnership » Combat Poverty Agency, 1-37.

Considère-Charon, Marie-Claire. 2007. « *L'Irlande à l'heure des choix stratégiques dans un contexte socio-économique instable.* » Catherine Magnant. *Le Tigre celtique en question L'Irlande contemporaine : économie, État, société*, Caen : Presses Universitaires de Caen, 105-116.

Cousins, Mel. 1995. *The Irish Social Welfare System, Law and Social Policy*, Dublin: The Round Hall Press, 175 p.

Crotty, William. 2007. « *The Celtic Tiger: Economic modernization and its social and political ramifications in Ireland.* » Catherine Magnant. *Le Tigre celtique en question L'Irlande contemporaine : économie, État, société*, Caen : Presses Universitaires de Caen, 119-136.

Cullen, Barry. 1994. *A Programme in the making*. Dublin : Combat Poverty Agency, 224 p.

Curry, John. 1986. *Symposium on the Report of the Commission on Social Welfare* Dublin: *Journal of the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland*, Vol. XXV No. 4, 1986/1987, 1-7.

Davis, E.E., J. Grube et M. W. Morgan. 1984. *Attitudes towards Poverty and related Social Issues in Ireland*. Dublin: The Economic and Social Research Institute, 226 p.

Delaney, Liam et Francis O'Toole. 2007. « *Decomposing demand for public expenditure in Ireland* » *Applied Economics Letters*, volume 14, numéro 15. Dublin : Routledge, 1091-1095.

Delaney, Liam et Francis O'Toole. 2008. « *Individual, Household and Gender Preferences for Social Transfers* » *Journal of Economic Psychology* (2008-06) v.29, 348-359.

Dubois, C.-A., M. Mc Kee et E. Nolte. 2006. «Analysing Trends, Opportunities and Challenges» DUBOIS, C.-A., Mc Kee, M. et NOLTE, E. eds. *Human Resources for Health in Europe*, European Observatory on Health Systems and Policies Series, Maidenhead: Open University Press, 15-40.

Duggan, Carmel. 1999. « Work Experience Programmes in Ireland: Impact and Potential », Dublin: Combat Poverty Agency, 16 p.

Fahey, Tony, Brian Nolan et Bertrand Maître. 2004. «Housing, Poverty and Wealth in Ireland», Dublin: Combat Poverty Agency, 92 p.

Ferracci, Marc. 2007. « Améliorer le Service Public de l'Emploi : ce que disent les faits », Paris : Revue française d'économie. Vol. 21 janvier, 75-135.

Fortin, Pierre. 2002. « Le boom économique irlandais : les faits, les causes et les leçons » document de discussion n° 12. Ottawa : Industries Canada, 42 p.

Geoghean, M. and P. Powell. 2007. *Active Citizenship, Civil Society and the enabling state: political myth or democratic reality*, *Administration*, Vol.55 No.3 2007, p 31–51.

Gillissen, Christophe. 2007. «L'Irlande et l'Union économique et monétaire.» Catherine Magnant. *Le Tigre celtique en question L'Irlande contemporaine : économie, État, société*, Caen : Presses Universitaires de Caen, p.41-53.

Goldstein, Judith et Robert O. Keohane. 2003. «Ideas And Foreign Policy: Beliefs, Institutions, And Political Change» Ithaca: Cornell University Press, p.3-30.

Green-Pedersen, C. et M. Haverland. 2002. *The New Politics and Scholarship of the Welfare State*, *Journal of European Social Policy*, Vol.12 No.1, p 43–51.

Hall, Peter A. 1997. « The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations ». dans Mark Irving Lichback et Alan S Zuckerman (éds). *Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 174-207.

Hall, Peter A. et Rosemary Taylor. 1997. « *La science politique et les trois néo-institutionnalismes* ». *Revue française de science politique* 47 (3,4) juin-août : 469-496

Hanan, R. 2002. Addressing the weaknesses of the Irish NAPSincl, *Poverty Today*, April 2002, No.54, p. 7.

Hardiman, Niamh. 2000. « *Social Partnership, Wage Bargaining and Growth* ». Édité par Brian Nolan, Philip J.O'Connell et Christopher T. Whelan. *Bust to Boom? The Irish Experience Growth and Inequality*. Dublin : Institute of Public Administration, 179-203.

Hardiman, Niamh. 2005. « *Politics and markets in the Irish 'Celtic Tiger'* » Blackwell Publishing, 37-47.

Harvey, Brian. 1994. *Combating exclusion*. Dublin : Combat Poverty Agency, 132 p.

Hay, Colin. 2004. « *Ideas, interests and institutions in the comparative political economy of great transformations* ». *Review of International Political Economy* 11:1 février 2004: 204-226.

Healy, J.D. 2004a. *Fuel Poverty and Policy in Ireland and the European Union*, *Studies in Public Policy* #12. Dublin: The Policy Institute, Trinity College Dublin, in association with Combat Poverty Agency, 231 p.

Healy, J. et , C. P. Clich. 2002. «Quantifying The Severity of Fuel Poverty, its Relationship with Poor Housing and Reasons for Non-Investment in Energy-Saving Measures. » Dublin: University College Dublin, 53 p.

Hecló, Hugh. 1994. « *Ideas, Interest and Institutions* » dans Lawrence Dodd et Calvin Jillson (éds). *The Dynamics of American Politics*. Boulder : Westview Press, 366-392

Hick, Rod. 2009. « *The Social Welfare Pensions in Ireland: Pensioner Poverty and Gender* ». London: The Centre for Analysis of Social Exclusion London School of Economics and Political Science, 30 p.

Hood, C. 2002. The risk game and the blame game, *Government and Opposition* Vol.37 No.1, p 15–37

Jones, Charles O. 1970. *An Introduction to the Study of the Public Policy*. Belmont: Duxbury Press, 276 p.

Johnston, H. 2002. Elimination of Poverty finally in sight, *Poverty Today*, April 2002 No.54, 5-6.

Kenway, Peter. 2009. « Should adult benefit for unemployment now be raised? » New Earswick : Joseph Rowntree Foundation, 33 p.

Kieran, Allen. 2000. *Inclusion and democracy*. Oxford : Oxford University Press, 314 p.

Kieron, Hatton. 2006. « Practicing Welfare Rights, BATEMAN, Neil ». *British Journal of Social Work*, volume 37, no 8., 1437-1439.

Knight, Jack. 1999. « Explaining the Rise of Neo-Liberalism : The Mechanisms of Institutional Change ». Washington: University in St Louis. (non publié).

Korpi, Walter. 1995. « Un État providence fragmenté et contesté. Le développement de la citoyenneté sociale en France ». *Revue française de science politique*, 45 (4) aout 1995 : 632-667.

Layte, R., B. Nolan et C.T. Whelan. 2000. « Trends in Poverty ». Édité par Brian Nolan, Philip J. O'Connell et Christopher T. Whelan. *Bust to Boom? The Irish Experience Growth and Inequality*. Dublin : Institute of Public Administration, 163-178.

Lijphart, A.. 1999. *Patterns of Democracy Government, Forms and Performances*, in 36 countries, Yale: Yale University Press, 351 p.

Mangan, Gerry.2007. « Poverty and Social Exclusion in Ireland - National Strategies and their Implementation » *Administration*, vol. 55, no. 2, p. 61-78.

Mc Cormick, Brian. 2002. «Unemployment Trends in Ireland,1997-2002» *Planning and Research Department*. November, 16 p.

Meade, Rosie. 2005. « We hate it here, please let us stay...» *University College Cork* vol. 25, no. 43, 349-373

NESC. 2000, *A Review of Housing Policy* (Dublin: National Economic and NESF, Social and Affordable Housing and Accommodation: Building the Future (Dublin: NESF, 134 p.

NESF. 2002. *Early School Leavers Forum Report No. 24*, Dublin: NESF, 35 p.

Nicholls, Kate. 2006. « Why social partnership Matters: Irish Policies for Work – Life Balance ». *West European Politics*, vol. 29, no 3, p. 513-539.

Nolan, Brian. 1994. « Low Pay and Poverty ». Édité par Brian Nolan et Tim Callan. *Poverty and Policy in Ireland*. Dublin: Gill et Macmillan Ltd, 357 p.

Nolan, Brian. 1994. «The EC and Combating Poverty ». Édité par Brian Nolan et Tim Callan. *Poverty and Policy in Ireland*. Dublin: Gill et Macmillan Ltd, 357 p.

Nolan, Brian. 1999. «Targeting poverty. » New Economy, volume 6, no1, 44-49.

Nolan, Brian. 2000. « Child poverty in Ireland » Dublin: Oak Tree Press, 97 p.

Nolan, B., R. Layte et C.T. Whelan. 2000. « Cumulative Disadvantage and Polarisation ». Édité par Brian Nolan, Philip J.O'Connell et Christopher T. Whelan. Bust to Boom? The Irish Experience Growth and Inequality. Dublin: Institute of Public Administration, 179-203.

Nolan, Brian et Tim Callan. 1994. «The Role of the Tax and Social Welfare Systems ». Édité par Brian Nolan et Tim Callan. Poverty and Policy in Ireland. Dublin: Gill et Macmillan Ltd, 357 p.

Nolan, Brian et Tim Callan. 1994. «Introduction Partie III ». Édité par Brian Nolan et Tim Callan. Poverty and Policy in Ireland. Dublin: Gill et Macmillan Ltd, 357 p.

Nolan, Brian et Tim Callan. 1994. « Tackling Poverty ». Édité par Brian Nolan et Tim Callan. Poverty and Policy in Ireland. Dublin: Gill et Macmillan Ltd, 357 p.

Nolan, B. et B. Maître. 2000. « Income Inequality ». Édité par Brian Nolan, Philip J.O'Connell et Christopher T. Whelan. Bust to Boom? The Irish Experience Growth and Inequality. Dublin: Institute of Public Administration, 147-162.

Nolan, Brian, Christopher T. Whelan et James Williams. 1994. «Spatial Aspects of Poverty and Disadvantage ». Édité par Brian Nolan et Tim Callan. Poverty and Policy in Ireland. Dublin : Gill et Macmillan Ltd, 357 p.

Norris, Michelle et Noreen Kearns. 2003. « Local Government Anti-Poverty Initiatives in the Republic of Ireland: A Critical Review of Policy, Practice and Prospects for Future Development. » Administration, volume 51, no. 3, automne 2003, Dublin : Johnswood Press, 90-109.

Nye, Michelle. 2001. « Managing the Boom: Negotiating Irish Social Partnership In An Expanding Economy» Dublin: Irish Political studies vol. 16 no 2, 191-199.

O'Boyle, Edward J. 1999. «Toward an Improved Definition of Poverty» Review of Social Economy, volume 57, no. 3, 281-301.

Ó Gráda Cormac. 1993. Ireland before and after famine. Manchester : Manchester University Press, 224 p.

Ó Riain, S. et P.J. O'Connell. 2000. « The role of the State in growth and welfare ». Édité par Brian Nolan, Philip J.O'Connell et Christopher T. Whelan. Bust to Boom? The Irish Experience Growth and Inequality. Dublin : Institute of Public Administration, 179-203.

Palier, Bruno et Yves Surel. 2005. « Les trois i et l'analyse de l'État en Action ». Revue française de science politique, volume 55, numéro 1, Paris : Presses de Sciences Po, 7-32.

Pierson, P. 1994. *Dismantling the welfare state: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press, 213 p.

Pierson, P. 1996. The new politics of the welfare state, *World Politics* Vol. 48 no. 2, 143-179.

Sachs, Jeffrey D. 1997. «Ireland's Growth Strategy: Lessons for Economic Development». Éditeur: Alan W. Gray. International Perspectives on the Irish Economy. Dublin : Indecon Economic Consultants, 54-63.

Swenson, P.A. 1991. «*Bringing Capital Back in, Or Social Democracy Reconsidered: Employer Power, Cross-Class Alliances and Centralisation of Industrial Relations in Denmark and Sweden* ». *World Politics*, 43 (4): 513-544.

Swenson, P.A. 1997. « *Arranged Alliances: Business Interests in the New Deal*» *Politics and Society*, 25 (1) : 66-116.

Swenson, P.A.. 2002. « *Capitalists against markets: The Making of Labour Markets and Welfare State in the United States and Sweden*». New-York: Oxford University Press.

Thelen, Kathleen. 2003. « Comment les institutions évoluent: perspectives de l'analyse comparative historique », New-York : Cambridge University Press, 13-44.

Tsebelis, G. 2002. *Veto Players, How Political Institutions Work*, Princeton: Russell Sage Foundation, Princeton University Press, 319 p.

Walsh, Brendan. 2004. «The Transformation of the Irish Labour Market: 1980-2003».Dublin: University College. Mai, 2004: 83-115.

Wendt, Claus. 2009. « Mapping European healthcare systems: a comparative analysis of financing, service provision and access to healthcare ». Mannheim: *Journal of European Social Policy* 19 (5): 432-445.

Wendt, C. et J. Kohl. 2009. « Translating Monetary Inputs into Health Care Services-The Influence of Different Modes of Public Policy in a Comparative Perspective», Mannheim: *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (3): 295-315.

Whelan, Christopher. 1994. « *Poverty, Social Class, Education and Intergenerational Mobility* ». Édité par Brian Nolan et Tim Callan. *Poverty and Policy in Ireland*. Dublin : Gill et Macmillan Ltd, 357 p.

Whelan, Christopher T. et Bertrand Maître. 2008. « *Poverty in Ireland in Comparative European Perspective* ». Dublin : ESRI. Working Paper no. 265, 40 p.

Williams, James et Brendan J. Whelan. 1994. «Poverty: Temporary or Permanent? ». Édité par Brian Nolan et Tim Callan. Poverty and Policy in Ireland. Dublin: Gill et Macmillan Ltd, 357 p.

Sources électroniques

Boulet Vanessa : <http://anglais.u-paris10.fr/spip.php?article648> (page consultée le 15 avril 2011).

Budget and Economic Division Department of Finance : <http://www.finance.gov.ie/documents/publications/other/BES2007V2.pdf> (page consultée le 3 avril 2011).

Bureau des statistiques, gouvernement de l'Irlande 2008 : http://www.cso.ie/releasespublications/documents/other_releases/2007/progress2007/measuringirelandsprogress.pdf (page consultée le 15 mai 2011)

Combat Poverty Agency Publications 1987-2009, 2009) : <http://www.cpa.ie/publications/Publications1987-2009.pdf> (page consultée le 10 avril 2011).

Combat Poverty Agency <http://www.cpa.ie/povertyinireland/whospoor.html> (page consultée le 25 mars 2011).

Combat Poverty Agency: http://www.combatpoverty.ie/publications/HousingPovertyAndWealthInIreland_2004.pdf (page consultée le 3 avril 2011).

Cercle des Européens : <http://www.ceuropeens.org/Irlande,116.html> (page consultée le 22 sept 2009).

Combat Poverty Agency : <http://www.cpa.ie/povertyinireland/whospoor.html> (page consultée le 25 mars 2011).

Combat Poverty Agency: http://www.combatpoverty.ie/publications/HousingPovertyAndWealthInIreland_2004.pdf (page consultée le 3 avril 2011).

Combat Poverty Agency publications: http://www.combatpoverty.ie/publications/povertybriefings/Briefing14_EducationalDisadvantage_2003.pdf (page consultée le 3 avril 2011).

Combat Poverty Agency Publications 1987-2009, 2009 : <http://www.cpa.ie/publications/Publications1987-2009.pdf> (page consultée le 10 avril 2011).

Considère-Charon, Marie-Claire (2001). « *L'Irlande et l'intégration européenne.* » Bruxelles : Fondation Robert Schuman, Synthèse n°12, 7 p. Document disponible à l'adresse suivante : http://www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=sy-12 (page consultée le 12 avril 2011).

Department for Work and Pension : <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm78/7817/7817.pdf>. (page consultée le 10 avril 2011).

Department of Finance: http://www.budget.gov.ie/budgets/1997/Documents/Budget_speech_1997.doc (page consultée le 10 avril 2011).

Department of Finance: <http://www.finance.gov.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/Publications/tsg/tsg9821.htm> (page consultée le 10 avril 2011).

Department of Finances of Ireland: <http://www.budget.gov.ie/budgets/1999/1999.Aspx> (page consultée le 10 avril 2011).

Department of Social Protection: <http://www.welfare.ie/EN/Policy/CorporatePublications/StrategicPlansAndReports/Pages/ar2001.aspx> (page consultée le 9 avril 2011).

End Child Poverty Coalition in Ireland: <http://www.endchildpoverty.ie/resources/documents/ChildPoverty.pdf> (page consultée le 9 avril 2011).

ESRI : http://www.esri.ie/about_us/the_institute/history/? (page consultée le 15 octobre 2010).

Institut Supérieur du travail : <http://www.istravail.com/article323.html> (page consultée le 15 mars 2011).

Irish Statute Book: <http://www.irishstatutebook.ie/2000/en/act/pub/0005/sec0016.html>. (page consultée le 3 avril 2011).

La Tribune : http://www.latribune.fr/actualites/economie/international/20090326_trib000359814/le-recul-du-pib-irlandais-a-atteint-75-fin-2008.html (page consultée le 7 sept 2009).

Le Figaro : <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2009/04/07/01011-20090407FILWWW00505-irlande-baisse-de-8-du-pib-en-2009.php> (page consultée le 20 sept 2009).

Le Figaro : <http://www.lefigaro.fr/economie/2009/02/05/04001-20090205ARTFIG00352-l-affaire-dell-signe-la-fin-du-miracle-irlandais-.php> (page consultée le 15 mars 2011).

Le Point : <http://www.lepoint.fr/actualites-monde/2009-09-02/irlande-taux-de-chomage-record-a-12-4/924/0/373526> (page consultée le 22 sept 2009).

Libération Irlande: <http://liberationirlande.wordpress.com/2010/08/27/les-travellers-dirlande-une-minorite-en-danger/> (consulté le 3 avril 2011).

Measuring Ireland's Progress (Gerry O'Hanlon): <http://www.socialjustice.ie/sites/default/files/file/SPC%202009/SPC%202009%20%20Chapter%204%20Gerry%20O'Hanlon.pdf> (page consultée le 3 avril 2011).

National Treasury Management Agency: http://www.ntma.ie/Publications/2007/NTMA_INFO_07.pdf (page consultée le 3 avril 2011).

NESC (2011) : <http://www.nesc.ie/> (page consultée le 15 avril 2011).

NESC : <http://www.deti.ie/trade/marketaccess/singlemarket/06serv638.pdf>
(page consultée le 19 avril 2011).

OCDE : http://www.oecd.org/country/0,3377,fr_33873108_33873500_1_1_1_1_1,00.html (page consultée le 22 sept 2009).

OCDE: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/8109111ec>
(page consultée le 3 avril 2010).

OCDE : http://www.gecodia.fr/Perspectives-economiques-Irlande—Previsions-croissance-Irlande_a1763.html (page consultée le 10 avril 2011).

Parlement Européen : http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_fr.htm (page consultée le 2 mars 2011).

Perspective Monde : <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendanceStatPays?langue=fr&codePays=IRL&codeStat=NY.GDP.MKTP.KD.ZG&codeStat2=x>
(page consultée le 26 septembre 2010).

Perspective Monde : <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendanceStatPays?langue=fr&codePays=IRL&codeStat=SP.DYN.LE00.IN&codeStat2=x>
(page consultée le 15 juin 2011)

Social Inclusion du ministère des affaires sociales en Irlande:
http://www.socialinclusion.ie/pub_nsspi.html (page consultée le 15 septembre 2010).

Social Inclusion du ministère des affaires sociales en Irlande : http://www.socialinclusion.ie/pub_nsspi.html (page consultée le 2 avril 2011).

Parlement Européen: http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_fr.htm (page consultée le 2 mars 2011).

Parliamentary Debates: <http://historicaldebates.oireachtas.ie/D/0474/D.0474.199702040202.html> (page consultée le 10 avril 2011).

Should adult benefit for unemployment now be raised de Peter Kenway: <http://www.poverty.org.uk/reports/unemployment.pdf> (page consultée le 10 avril 2011).

Social Welfare Act 1997 : <http://www.irishstatutebook.ie/pdf/1997/en.act.1997.0010.pdf> (page consultée le 10 avril 2011).

Social Welfare Statistics & Consultancy Branch: http://www.dsdni.gov.uk/jsa_background_information.pdf (page consultée le 10 avril 2011).

Tendance Trends : <http://trends.rnews.be/fr/economie/actualite/high-tech/dell-quitte-l-irlande-et-emporte-5--du-pib-dans-ses-valises/article-1194641777982.htm> (page consultée le 15 mars 2011).

The Irish Adult Education Policy Process since 1997 (Luke Murtagh): http://eprints.nuim.ie/1488/1/Post_Viva_Print_Version_of_Thesis_16-02-09.pdf (page consultée le 3 avril 2011).

Toute l'Europe ; <http://www.touteleurope.eu/> (page consultée le 15 mars 2010).

Tableau I

La dette publique trimestrielle, en % du PIB

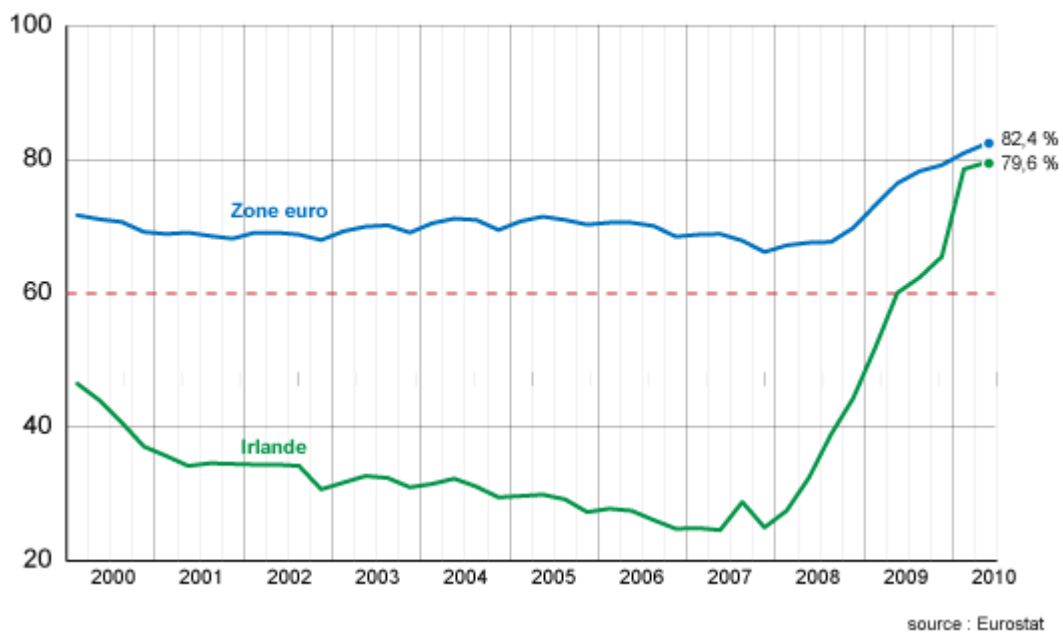
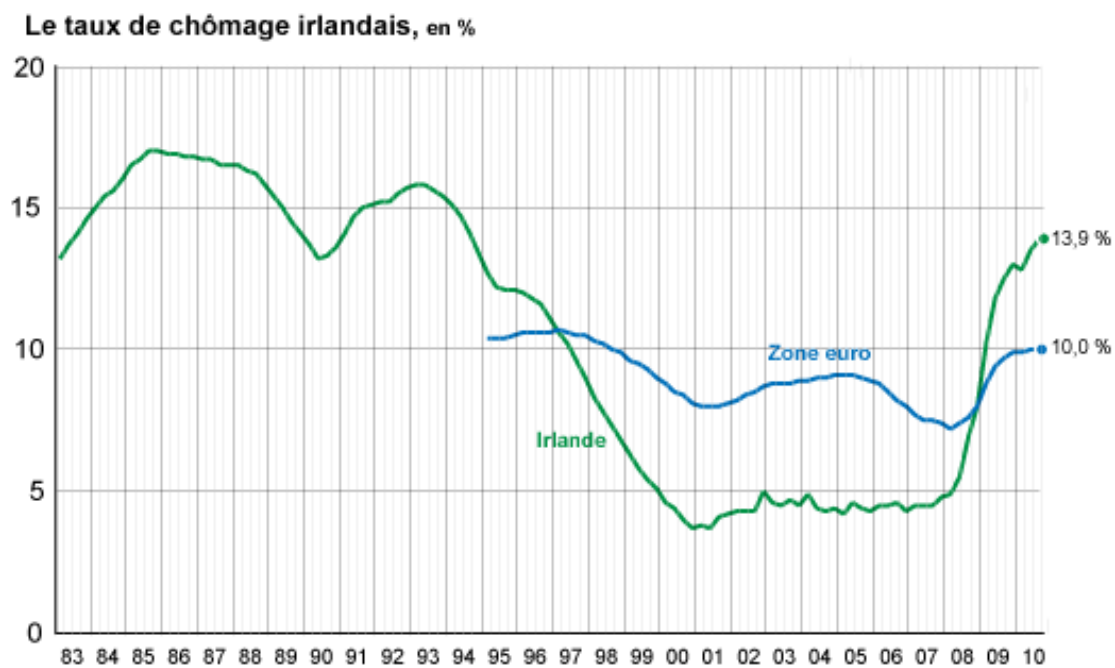


Tableau II



Source : Eurostat

Tableau III

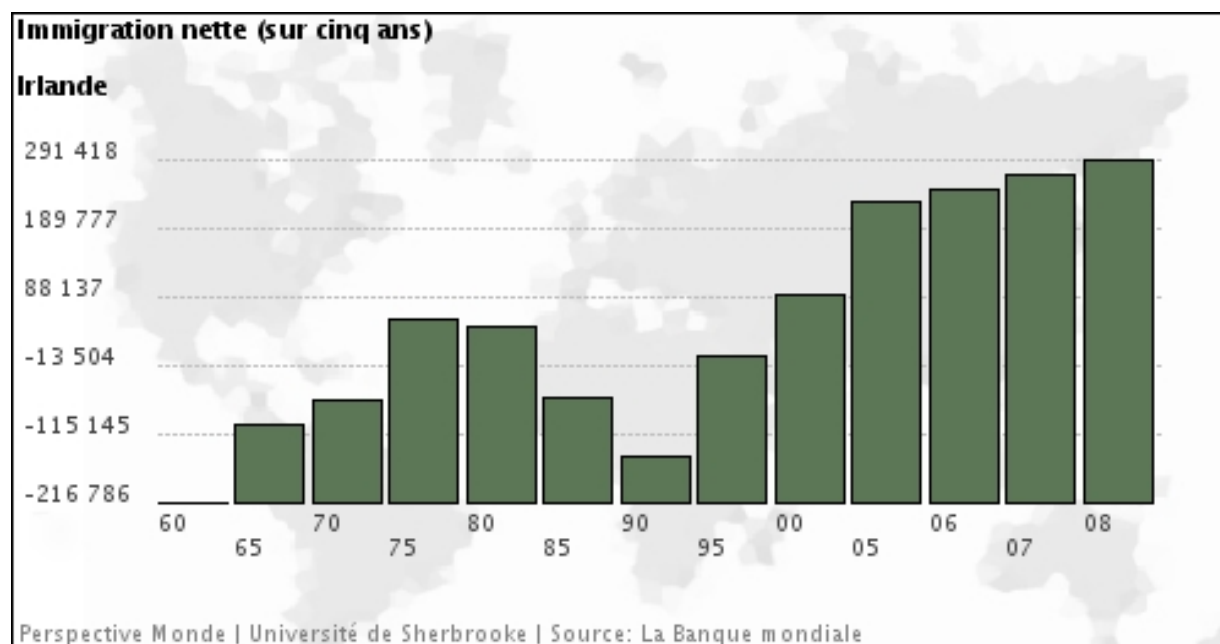


Tableau IV - Répartition des exportations irlandaises en pourcentages par destination

Destination	1960	1972	1995	1999
Royaume-Uni	75	61	28	24
Reste de l'Europe	7	18	40	43
Total Union européenne	82	79	68	66,5
Autres pays	18	21	32	33,5
Total	100	100	100	100

Source : CSO, Statistical bulletin, juin 2000.

Tableau V – Taux de taxation des entreprises par pays, 2002

Pays membres de UE	
Danemark	30
Finlande	29
France	34,33
Allemagne	38,29
Irlande	12,5
Italie	37,25
Pays-Bas	34,5
Espagne	35
Suède	28
Royaume-Uni	30
nouveaux pays membres	
République Tchèque	28
Estonie	0
Hongrie	16
Pologne	19
Slovaquie	19
Autres pays de l'OCDE	
États-Unis	40
Australie	30
Nouvelle-Zélande	33
moyenne pays européens	32.5
moyenne de l'OCDE	31,4

Source : KPMG, Corporate Tax rate Survey, 2004.

Tableau VI – Facteurs de privation

Basic dimension	Housing & durables dimension	Other dimension
Go without heat	Bath or shower	Annual holiday away from home, not with relatives
Go without substantial meal	Indoor toilet	To be able to save some of one's income regularly
Arrears or debt	Washing machine	Daily newspaper
New, not second-hand, clothes	Refrigerator	Telephone
Meal with meat, chicken or fish	Colour television	A hobby or leisure activity
A warm waterproof overcoat	A dry, damp-free dwelling	Central heating
Two pairs of strong shoes	Heating for the living-room when it's cold	Presents for friends & family once a year
A roast or its equivalent once a week		Car
		Able to afford an afternoon or evening out in the previous two weeks

Source : Callan et Nolan (1994)

Tableau VII – Risque de pauvreté (50 % du revenu médian) par famille, 1973, 1980, 1987

Household type	1973	1980	1987
	Below line	Below line	Below line
	%	%	%
With children	12.5	15.0	22.9
Without children	23.3	18.6	13.1

Source: Callan, Nolan et Whelan (1994)

Tableau VIII – Risque et incidence de pauvreté (50 % du revenu médian) selon le statut d'emploi du chef de famille

Labour force status of head	Risk (percentage falling below 50 % line)	Incidence (percentage of all households below 50 % line)	Percentage of all households in sample
Employee	3.9	9.2	38.6
Farmer	34.9	23.9	11.8
Other self-employed	11.6	5.0	7.5
Unemployed	58.1	34.3	10.3
Ill	51.2	3.5	1.2
Retired	11.3	9.3	14.4
Home duties	11.8	7.6	11.3
Other	25.4	7.1	4.9

Source: Callan, Nolan et Whelan (1994)

Tableau IX – Taux de taxation et allocations, 1980, 1987, 1994, et 2000

Rates and allowances	1980	1987	1994	1997	2000
Tax rates	25 per cent	35 per cent	27 per cent	26 per cent	22 per cent
	35 per cent	48 per cent	48 per cent		44 per cent
	45 per cent	58 per cent			
	50 per cent				
	60 per cent				
Single allowance	1 115 £	2 000 £	2 350 £	2 900 £	4 700 £
Married allowance	2 230 £	4 000 £	4 700 £	5 800 £	9,400 £

Source : (Callan et Nolan 2000)

Tableau X - Pourcentage de croissance du taux de *social welfare*⁵² de 1980 à 2000

Scheme	Personal rate				
	1980	1987	1994	1997	2000
Social Insurance:					
Contributory Old Age Pension	24,5	55.1	71	78	96
Contributory Widow's Pension	22,5	49.5	64.5	71	81.1
Unemployment / Disability Benefit	20.45	42.3	61	67.5	77.5
Invalidity Pension	22.05	48.5	62.6	69.2	79.2
Social Assistance:					
Non-contributory Old Age Pension	21	47.1	61	67.5	85.5
Non-contributory Widow's Pension	21	46.2	61	67.5	77.5
UA short-term	17	35.1	58.9	65.4	76
UA long-term	17	37.8	61	67.5	77.5
Supplementary Welfare Allowance	16.45	34	58.9	65.4	76
Lone Parent's Allowance, 1 child	27.9	57.8	76.2	82.7	92.7

Source : (Callan et Nolan 2000)

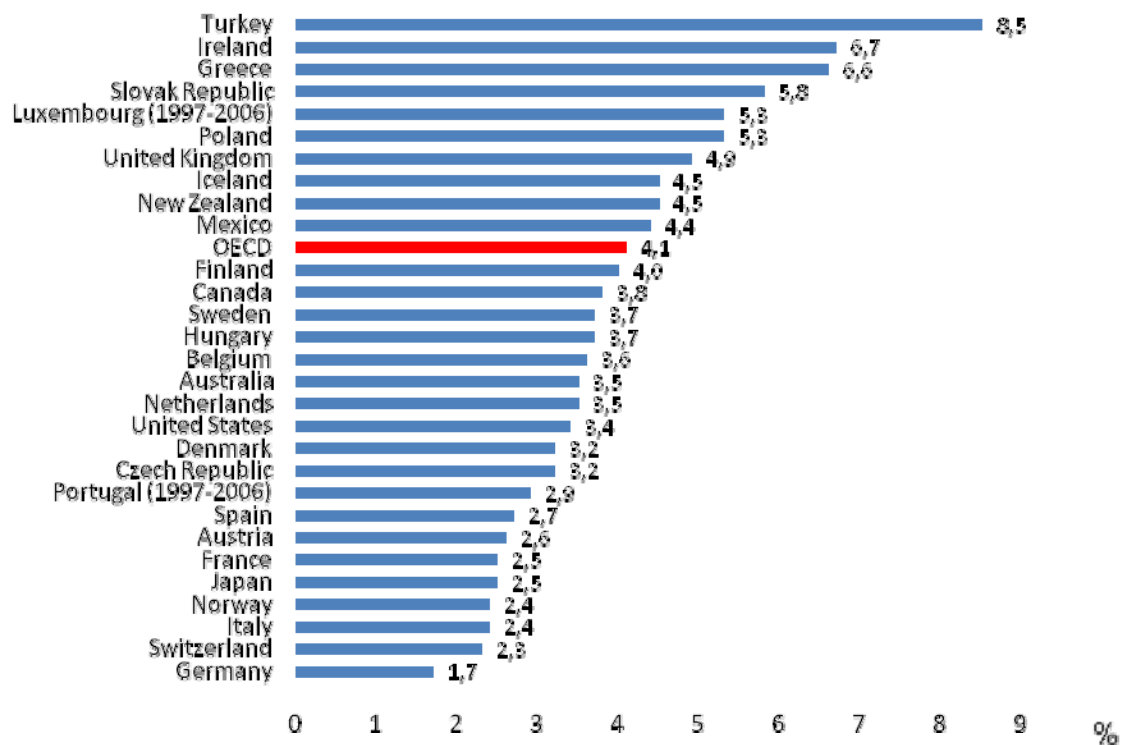
⁵² Social welfare inclut tous les programmes sociaux, ne signifie pas seulement le bien-être social comme au Canada.

Tableau XI – Pourcentage de croissance réelle du taux de *social welfare* de 1980 à 2000

Scheme	per cent increase in Personal rate, deflated by CPI				
	1980-87	1987-94	1994-97	1997-2000	1980-2000
Social Insurance:					
Contributory Old Age Pension	21.44	5.40	3.94	14.87	52.82
Contributory Widow's Pension	18.80	6.58	4.14	6.61	40.57
Unemployment / Disability Benefit	11.69	17.95	4.69	7.16	47.80
Invalidity Pension	18.77	5.57	4.69	6.82	40.08
Social Assistance:					
Non-contributory Old Age Pension	21.11	5.93	4.69	18.22	58.79
Non-contributory Widow's Pension	18.80	8.00	4.69	7.16	43.93
UA short-term	11.49	37.26	5.05	8.46	74.35
UA long-term	20.07	32.00	4.69	7.16	77.79
Supplementary Welfare Allowance	11.61	41.70	5.05	8.46	80.18
Lone Parent's Allowance, 1 child	11.87	7.83	2.68	4.62	29.58

Source : (Callan et Nolan 2000)

Tableau XII – Augmentation réelle annuelle moyenne des dépenses du secteur de la santé 1997-2007



Source :
OCDE, <http://www.oecd.org/dataoecd/24/8/44231736.ppt#304,43>, Diapositive.

Tableau XIII – Part de la dépense publique dans le montant total des dépenses de santé, 1960-92

	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1992
États-Unis	24,5	37,2	41,5	42,0	41,4	42,2	45,7
Japon	60,4	69,8	72,0	70,8	72,7	70,8	71,2
Allemagne	66,1	69,6	77,2	75,0	73,6	71,8	71,5
France	57,8	74,7	77,2	78,8	76,9	74,5	74,7
Italie	83,1	86,4	86,1	81,1	77,1	77,8	75,2
Royaume-Uni	85,2	87,0	91,1	89,6	86,3	84,4	84,4
Canada	42,7	70,2	76,4	74,7	74,7	73,1	72,2
Australie	47,6	56,7	72,8	62,9	71,5	68,1	67,6
Autriche	69,4	63,0	69,6	68,8	66,7	66,1	65,2
Belgique	61,6	87,0	79,6	83,4	81,8	88,9	88,9
Danemark	88,7	86,3	91,9	85,2	84,4	83,6	82,0
Finlande	54,1	73,8	78,6	79,0	78,6	80,9	79,3
Grèce	64,2	53,4	60,2	82,2	81,0	84,2	76,1
Islande	76,7	81,7	87,2	88,2	86,4	86,8	85,2
Irlande	76,0	81,7	79,0	82,2	77,4	74,7	-
Luxembourg	-	-	91,8	92,8	89,2	91,4	-
Pays-Bas	33,3	84,3	73,4	74,7	75,1	71,4	76,6
Nouvelle-Zélande	80,6	80,3	83,9	83,6	85,2	82,2	79,0
Norvège	77,8	91,6	96,2	98,4	96,5	94,5	94,8
Portugal	-	59,0	58,9	72,4	56,3	69,4	69,8
Espagne	58,7	65,4	77,4	79,9	80,9	80,5	80,5
Suède	72,6	86,0	90,2	92,5	90,3	89,7	85,6
Suisse	61,3	63,9	68,9	67,5	66,1	68,4	72,5
Turquie	-	-	49,0	27,3	50,2	35,6	-
OCDE Europe	67,9	77,2	80,2	81,7	79,9	79,9	74,3
Total OCDE	63,9	73,8	77,6	78,1	77,4	76,9	72,4

Sources :

Données de l'OCDE sur la santé 1960-1990; estimations du Secrétariat de l'OCDE pour 1992. OCDE, <http://www.oecd.org/dataoecd/24/8/44231736.ppt#304,43>, Diapositive.

Tableau XIV – Dépenses publiques de santé en pourcentage des dépenses totales de santé

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Australie	66,9	66,1	66,7	66,9	66,6	67,5	-	-
Autriche	75,8	75,5	75,7	76,1	76,0	76,4	76,9	-
Belgique	-	-	-	-	-	-	-	-
Canada	69,6	70,2	70,3	70,3	69,9	70,3	70,2	70,2
Chili	54,5	56,0	55,9	56,6	57,8	58,7	59,4	-
République tchèque	90,5	89,8	89,2	89,2	86,7	85,2	82,5	-
Danemark	82,9	83,9	83,8	83,7	84,1	84,5	-	-
Finlande	72,3	72,5	73,0	73,5	74,6	74,5	74,2	-
France	79,7	79,4	79,3	79,3	78,4	78,3	77,8	-
Allemagne	79,3	78,8	76,9	76,8	76,7	76,7	76,8	-
Grèce	58,0	59,5	59,1	60,1	62,0	60,3	-	-
Hongrie	70,2	72,8	72,4	72,3	72,6	70,4	71,0	-
Islande	81,9	81,7	81,2	81,4	82,0	82,5	83,2	-
Irlande	76,4	76,4	77,0	76,6	76,3	76,8	76,9	-
Israël	62,9	62,2	60,5	58,7	58,4	56,0	57,0	-
Italie	74,5	74,5	76,0	76,2	76,6	76,4	77,2	77,3
Japon	81,5	81,5	81,7	82,7	81,3	81,9	-	-
Corée	51,3	50,4	51,1	52,1	54,7	55,2	55,3	-
Luxembourg	85,5	84,2	84,8	84,9	85,1	84,1	84,1	-
Mexique	43,9	44,2	45,2	45,0	45,2	45,4	46,9	47,5
Pays-Bas	62,5	-	-	-	-	-	-	-
Nouvelle-Zélande	77,9	78,3	76,9	77,1	77,5	79,8	80,4	-
Norvège	83,5	83,7	83,6	83,5	83,8	84,1	84,2	-
Pologne	71,2	69,9	68,6	69,3	69,9	70,8	72,2	-
Portugal	72,2	73,3	72,0	71,8	71,5	-	-	-
République slovaque	89,1	88,3	73,8	74,4	68,3	66,8	67,8	-
Slovénie	73,4	71,9	72,9	71,9	72,4	72,0	72,3	-
Espagne	71,3	70,5	70,6	70,6	71,3	71,8	72,5	-
Suède	82,1	82,5	81,8	81,6	81,6	81,7	81,9	-
Suisse	57,7	58,3	58,4	59,5	59,1	59,1	59,1	59,6
Turquie	70,7	71,9	71,2	67,8	68,3	67,8	-	-
Royaume-Uni	79,9	80,1	81,4	81,9	81,9	82,0	82,6	-
États-Unis	44,1	43,9	44,3	44,4	45,3	45,5	46,5	-

(Le tiret [-] signifie que les données ne sont pas disponibles.)

Source :

Eco-santé OCDE, données sélectionnées, Statistiques de l'OCDE sur la santé, (base de données).