

Matthieu Mondou
Université de Montréal
matthieu.mondou@umontreal.ca

Titre :

Peut-on éviter la politique dégénérative? Une analyse comparée des *policy designs* canadiens de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Résumé :

Cet article propose d'analyser et de comparer deux stratégies globales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale mises en oeuvre au Canada, soit celles du Québec et de Terre-Neuve-et-Labrador. La démarche est hypothético-déductive et guidée par la théorie du *policy design* de Schneider et Ingram. Elle vise à confirmer ou infirmer ses hypothèses en effectuant une analyse de contenu des plans. L'analyse permet d'observer le type *policy design* dans chaque cas. Les résultats indiquent que le cas de Terre-Neuve-et-Labrador présente un *policy design* plus démocratique que celui du Québec qui conserve une majorité d'éléments de type dégénératifs. À travers ces cas, l'étude aborde deux problématiques : la pertinence de la théorie de Scheider et Ingram dans le contexte canadien et l'évitement de la politique dégénérative, où le blâme, la polarisation et les stéréotypes sociaux dominent le processus d'élaboration des politiques.

**Présentation à la conférence annuelle de l'Association canadienne de science
politique (ACSP)
29 mai 2009
Université Carleton
Ottawa, Ontario**

Introduction

L'œuvre d'Anne Larason Schneider et Helen Ingram, *Policy Design for Democracy* (1997), constitue un véritable coffre à outil pour l'analyste de politiques publiques qui cherche à documenter et analyser ce qu'elles nomment la *politique dégénérative*. La politique dégénérative est un contexte de politique publique dans lequel la construction sociale et le pouvoir des groupes-cibles jouent un rôle prépondérant dans l'allocation des bénéficiaires et des fardeaux publics. Certains stéréotypes de groupes largement véhiculés dans la population sont manipulés par les politiciens afin d'obtenir des gains politiques et électoraux. Ce faisant, les politiciens développent des politiques publiques qui reproduisent et aggravent ces stéréotypes sociaux en dessinant à grands traits des portraits qui exagèrent le mérite ou le démerite des groupes affectés. S'en suit un déclin de la participation politique et un désenchantement généralisé envers la politique. Les politiques dégénératives génèrent ainsi les conditions favorables à leur essor.

Une question surgit de la description de cette dynamique autoreproductrice : Peut-on éviter la politique dégénérative? Comment serait-il possible de faire de la politique autrement? Cette problématique, toute pratique qu'elle soit dans son orientation, se transforme en agenda de recherche pour l'analyste de politique publique sensible à la vie démocratique de nos sociétés. Ainsi, « Whether public policy in the future will follow the degenerative pattern of the past several decades or undergo a course correction that will bring U.S. democracy closer to its own ideals may depend at least partially on the success of policy theory and analysis » (Schneider et Ingram, 1997 : 206).

Plus de dix ans après la publication de l'ouvrage, cette étude propose de faire de cette préoccupation sa problématique principale.

Une seconde problématique, reliée de près à la première, sera aussi abordée. Est-ce que la théorie du *policy design* de Schneider et Ingram est applicable au contexte des politiques publiques canadiennes? En effet, Frank Fischer (2003 : 68) affirme que « l'excellent exemple de l'utilisation des constructions sociales des groupes-cibles [que constitue] la politique américaine concernant la pauvreté [peut être] facilement généralisable à d'autres pays. » Si, à première vue, cette affirmation peut sembler adéquate, il importe néanmoins de la soumettre à la vérification empirique. Cela est important pour les analystes de politiques publiques canadiennes, mais aussi, plus généralement, pour tout analyste s'intéressant à la théorie du *policy design* dans une perspective comparée.

Ces deux questions seront posées dans le cadre de l'étude comparée de deux politiques publiques qui, *prima facie*, constituent un terrain de prédilection pour l'application des concepts de construction sociale des groupes-cibles. Il s'agit des politiques québécoises et terre-neuviennes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces politiques feront l'objet d'une analyse de contenu. L'analyse des plans d'action gouvernementaux offrira le matériau empirique à une démarche hypothético-déductive visant à confirmer ou infirmer les hypothèses de la théorie du *policy design*. Dans un premier temps, la théorie sera examinée afin de générer des hypothèses quant au contenu des politiques publiques. Dans un second temps, ce contenu sera recueilli et analysé à l'aide d'une approche méthodologique adaptée à l'objet. Finalement, ces résultats seront comparés aux hypothèses initiales de la théorie.

Pourquoi choisir le Québec et Terre-Neuve-et-Labrador? D'abord et avant tout parce qu'il s'agit de cas comparables. Ce sont deux entités étatiques subfédérales soumises au même régime fédéral et aux mêmes institutions politiques du parlementarisme britannique. De plus, ce sont les deux seules provinces canadiennes ayant adopté un plan d'action global de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces plans ont été présentés à seulement 2 années d'intervalle. Ainsi, Québec (2004) et Terre-Neuve-et-Labrador (2006) sont deux cas qui permettent d'avoir un regard sur un cycle complet de politique publique (de la mise à l'agenda jusqu'à la mise en œuvre) dans un même

domaine d'action. À cet égard, elles seront sans doute étudiées comme exemple dans d'autres juridictions nord américaines cherchant à se doter de leur propre politique en la matièreⁱ.

La théorie du *policy design* et ses hypothèses

Cette première partie expose la théorie du *policy design* telle qu'elle a été élaborée par Schneider et Ingram. Les différents *éléments* de ce qui constitue l'analyse en terme de *policy design* y sont présentés avec une attention particulière portée aux *instruments*. Elle présente également les trois dynamiques qui sont à l'origine des types de *policy design* : *dégénératif*, *scientifique/professionnel* et *démocratique*, ainsi que la typologie des groupes-cibles, un élément central de la théorie du *policy design*. Finalement, cette première partie extrait les hypothèses de cette théorie pour les appliquer aux politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

La théorie du policy design expliquée

La théorie de Schneider et Ingram (1997) s'inspire des écrits de Berger et Luckmann (1966) en sociologie de la connaissance. « La construction sociale de la réalité » analyse la constitution quotidienne du savoir commun et du savoir scientifique à travers les interactions sociales et interpersonnelles. Elle éclaire les processus sociaux qui produisent des faits ou des croyances considérées comme « vrais ». Cette démarche s'inspire des approches phénoménologiques en philosophie. Schneider et Ingram se servent de cette façon d'envisager la connaissance pour l'appliquer aux politiques publiques et ainsi éclairer comment le contenu, c'est-à-dire le *design* des politiques publiques, se constitue dans le processus politique. Dans le domaine de l'analyse des politiques publiques, la théorie du *policy design* de Schneider et Ingram s'inscrit dans un courant que l'on qualifie de *critique*. Ce courant questionne les positions traditionnelles concernant la science et la rationalité et se préoccupe particulièrement des impacts du pouvoir et de la domination sur la conduite et l'élaboration de l'action publique. L'œuvre *Policy Design for Democracy* épouse cette perspective, mais y ajoute une prémisse optimiste qui suggère la possibilité que les politiques publiques produisent une meilleure vie démocratique.

Trois éléments constituant une boucle d'interaction sont à la base de l'analyse des rapports entre politiques publiques et société : le contexte sociétal, le contexte de la problématique publique et le *policy design*. Chaque élément lie le prochain via un processus: dynamique de cadrage, dynamique de design et dynamique de traduction (voir figure 1). Le *contexte sociétal* est en quelque sorte la « soupe primitive » (Schneider et Ingram, 1997 : 73) qui fournit le matériau de base pour le cadrage des problématiques publiquesⁱⁱ. Il s'agit des croyances et des valeurs dominantes dans la société étudiée. À travers un processus cognitif d'interprétation, les événements, les groupes sociaux et le savoir scientifique et professionnel prennent un sens particulier dans le *processus de cadrage*. Le *contexte de problématique publique* est ainsi formé avec sa distribution du pouvoir politique, ses institutions et cultures institutionnelles et ses constructions sociales particulières. Ce cadre restreint sert alors à la *dynamique de design* à l'origine de la politique publique. C'est à ce moment que les politiciens font le calcul des risques et des opportunités politiques. Finalement, le *policy design* émerge de cette dynamique. Les éléments du *policy design* envoient des message et feront vivre des expériences particulières à la société. Ces signaux produisent des enseignements personnels aux récepteurs sur leur rôle en tant que citoyen et viennent ainsi boucler la boucle en influençant en retour le contexte sociétal (Schneider et Ingram, 1997 : 73-81).

Figure 1 – Les rapports entre politiques publiques et société

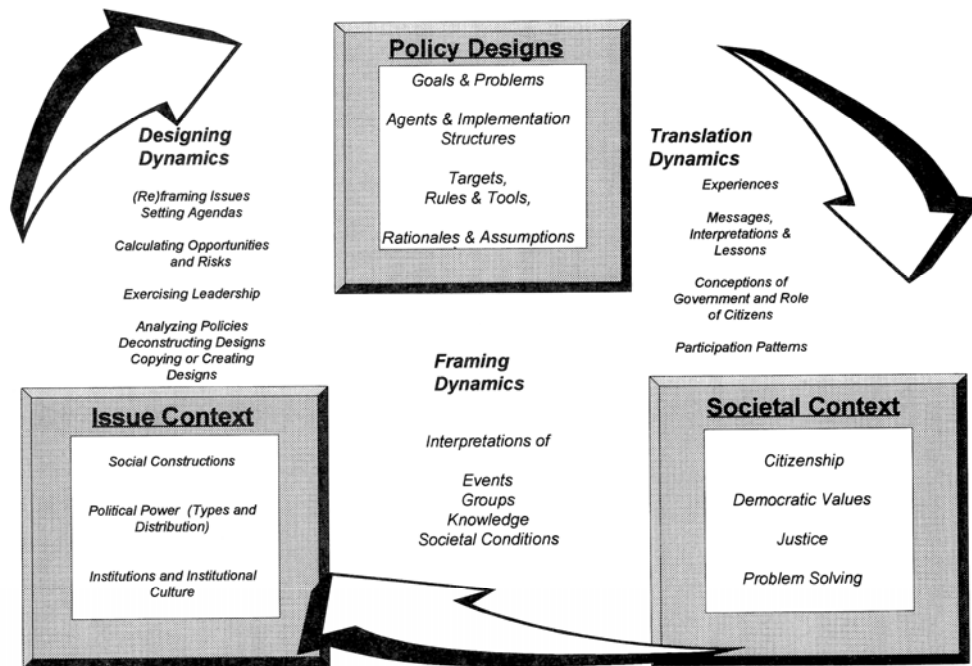


Figure 4.1. Causal portrayal of how characteristics of the policy context become embedded in policy designs and subsequently have effects on democratic values that reproduce or transform the context.

Source : Schneider et Ingram, 1997 : 74

Puisque cette étude se situe principalement dans ce dernier cadrant du *policy design* (figure 1), il serait opportun de détailler ce qui s'y trouve.

Les éléments du *policy design*ⁱⁱⁱ forment le contenu de la politique publique. Ce sont les termes de l'analyse qu'utilisent la théorie. Au départ, une certaine conception du *problème* ou du *but* à atteindre émerge du contexte sociétal. Le but ou le problème pourra être cadré en termes techniques et scientifiques, en enjeu collectif ou en problème personnel. Cette conception particulière entraîne un certain nombre de *raisonnements* à la base de l'action publique. Ceux-ci peuvent prendre la forme d'une prémisse, d'une hypothèse ou d'une justification. Les raisonnements lient les *groupes-cibles* de l'action publique, ceux dont il s'agit de changer le comportement, au but de la politique. Ce faisant, ces groupes-cibles sont l'objet de *messages* de pitié, de blâme, de louanges ou de messages ambigus. Selon leur caractérisation normative et leur pouvoir politique^{iv}, différents *instruments* de politique publique seront adressés aux groupes-cibles. Ces instruments visent par des moyens coercitifs, oratoires, incitatifs ou habilitants à changer le comportement des groupes-cibles dans le sens des buts de la politique. L'utilisation des instruments se fait aussi conformément à un certain nombre d'hypothèses, de prémisses et de justifications. Finalement, cet ensemble sera opérationnalisé dans le concret avec une série de *règles* et une *structure de mise en œuvre* plus ou moins centralisée.

Le tableau 1 présente les différents instruments de politique publique, ainsi que leur définition. Il s'inspire largement de Schneider et Ingram (1997 : 93-97). Les instruments sont regroupés selon qu'ils sont coercitifs, oratoires, incitatifs ou habilitants.

Tableau 1 – Les instruments de politique publique

Type d'instrument	Instrument	Description
-------------------	------------	-------------

Coercitifs	Coercition /autorité/ sanction	Cette catégorie rassemble tous les instruments qui fonctionnent à la hiérarchie, l'obéissance et la menace. Les raisonnements associés à ces instruments ne se prêtent pas à l'argumentation. Leurs justifications sont exclusivement liées au statut de pouvoir que confère une position hiérarchique. Les différences entre ordres provenant d'un supérieur, sanction (sociale, psychologique, fiscale ou professionnelle) et coercition physique ne sont pas ici distinguées.
	Contrôle/évaluation	Les instruments de contrôle et d'évaluation accordent un pouvoir à un groupe (les contrôleurs) sur un autre (les contrôlés). Ce pouvoir est conféré en vertu d'une légitimité politique (chaîne de reddition des comptes) ou scientifique et professionnelle.
Oratoires	Exhortation	Les instruments oratoires utilisent les discours et les campagnes de relations publiques afin d'exhorter certaines personnes d'agir. Ils utilisent parfois les symboles, les métaphores et les valeurs afin de persuader les groupes-cibles de changer de comportement.
Incitatifs	Incitatif négatif	Les incitatifs négatifs découragent certains comportements en y associant certains coûts (argent, temps, transport, effort, etc). Ils présument que les groupes-cibles auront un comportement qui va à l'encontre des objectifs de la politique publique.
	Retrait d'un incitatif négatif	Cette action consiste à éliminer des coûts ou des obstacles, intentionnels ou non, imposés par une politique.
	Incitatif positif	Les incitatifs positifs encouragent certains comportements en y associant des bénéfices (argent, service). Ils présument que les groupes-cibles auront un comportement qui va dans le sens des objectifs de la politique publique.
Habilitants	Distribution simple d'argent ou de service	Cette catégorie regroupe la prestation d'un service ou d'une aide quelconque fournie par un agent de l'État, ainsi que les transferts forfaitaires ou récurrents d'argent du gouvernement vers un groupe-cible. Ces distributions sont conférées en vertu de l'appartenance à une catégorie d'âge, de revenu ou autre et sont réglementées et administrées par des directives ministérielles codifiées. Elles peuvent être habilitantes (pour les groupes-cibles « méritants ») ou contraignantes (pour les groupes-cibles « non-méritants »).
	Développement des capacités d'action	Les instruments de développement des capacités d'action fournissent une information, une aide technique, une formation ou éducation afin que les groupes-cibles posent des gestes pertinents à la politique. Ces moyens ne sont pas coercitifs, paternalistes ou manipulateurs. Ils donnent les outils aux groupes-cibles afin qu'ils agissent volontairement dans le sens des buts de la politique.
	Apprentissage	Les instruments d'apprentissage encouragent les groupes-cibles à régler des problèmes tout en leur laissant la liberté de déterminer eux-mêmes les moyens et les stratégies pour arriver à cette fin. Des apprentissages sont données par la pratique et l'expérience, mais ces instruments n'anticipent pas quelles leçons y seront tirées. Les outils d'apprentissage accordent une grande autonomie aux groupes-cibles.
	Droit	Les droits (au sens anglais de <i>right</i>) accordent une liberté garantie par la Loi et les cours de justice. Ils sont alloués sur une base universelle. Les raisonnements qui y sont associés se fondent sur l'égalité juridique des personnes.

Revenant à l'ensemble dynamique présenté à la figure 1, celui-ci peut se décliner sur trois modes différents : dégénératif, scientifique et professionnel ou démocratique. Le *mode dégénératif* est le plus commun et le plus important pour la théorie.

[D]egenerative policy-making systems are characterized by an unequal distribution of political power, social constructions that separate the 'deserving' from the 'undeserving', and an institutional culture that legitimizes strategic, deceptive and manipulative patterns of communication and uses of political power [...] In degenerative policy-making systems, the constructions of persons or groups often revolves around divisive concepts [that] serve as guides for the allocation of respect, privilege, and status. (Schneider et Ingram, 1997 : 102, 107)

Dans ces situations, le blâme, la polarisation sociale et la « partisanerie » dominant. La culture institutionnelle dominante encourage les comportements stratégiques et trompeurs qui détournent la vocation initiale des institutions et détruisent la confiance mutuelle nécessaire à la vie commune. Les politiques publiques sont alors fondées sur les stéréotypes sociaux qui servent de raccourcis à la concertation et la « résolution de problèmes » (*problem solving*). La dynamique dégénérative est identifiée par les auteurs comme un processus « dépendant au sentier » (*path dependant*) (Schneider et Ingram, 2005 : 17). Elle n'est toutefois pas un chemin unique qui s'engouffre dans l'inconnu. Il est possible d'arriver à une sorte de croisée des chemins qui permette un changement de trajectoire ou, plutôt, de dynamique. Autrement dit, il n'y a pas le phénomène d'enfermement (*lock-in*) décrit par Pierson (1994 : 42-43)^v.

La *dynamique scientifique et professionnelle* peut intervenir dans certains cas pour modifier la trajectoire dégénérative. Dans cette dynamique :

The issue context is characterized by scientific constructions of facts and institutions that have been colonized by scientists and professionals who share a common scientific approach to knowledge. Designing dynamics are driven by the risks and rewards perceived by political leaders and the extent to which science offers a degree of safety and security in politically dangerous situations. The extent of scientific and professional unity affect the calculation of risks and opportunities by policy makers. [...] The choices of goals, targets, tools, rules and implementation structures tend to be technocratic and differ greatly from those [in degenerative policy-making systems]. (Schneider et Ingram, 1997 : 151)

Comme dans la dynamique dégénérative, la dynamique scientifique et professionnelle nuie au processus politique démocratique puisqu'elle défavorise la participation politique des « profanes », c'est-à-dire les non-initiés. Les règles de participation et de décision politique sont biaisées en faveur des experts. L'information est réservée à cette classe limitée d'élite technocratique et les problèmes sont cadrés en termes techniques plutôt qu'en enjeux politiques ou normatifs.

Sans en offrir une définition aussi claire que pour les deux autres modes, Schneider et Ingram orientent néanmoins l'ensemble de leur analyse vers la recherche d'une troisième dynamique, la *dynamique démocratique*. Les éléments d'un *policy design* démocratique sont clairement définis, mais la dynamique démocratique qui produit un tel design n'est pas aussi explicitement identifiée. Pour compléter la typologie, il faut faire un petit exercice d'herméneutique et comprendre la vision du monde et la philosophie politique qui est à l'œuvre.

La conception de la démocratie de Schneider et Ingram a toutes les apparences d'une interprétation américaine (et pragmatique) de l'éthique de la communication d'Habermas. Il s'agit, très sommairement, de faire délibérer des citoyens aux origines et points de vue les plus diversifiés possibles sur des enjeux (concrets) afin de trouver une solution qui satisfasse (et non plus convainque) l'ensemble de personnes impliquées. Au premier chef, il est particulièrement important d'inclure les groupes qui sont systématiquement désavantagés^{vi}. D'ailleurs, dans un article plus explicite sur l'orientation normative de leur analyse (« What is 'Good' Public Policy »; Schneider et Ingram, 1999 : 18-19), les auteurs identifient Habermas et ses 4 standards de bonne communication (clarté, sincérité, légitimité et vérité) comme ayant guidé leur démarche.

Les trois modes ne sont pas mutuellement exclusifs (Schneider et Ingram, 1997 : 191). Une dynamique de politique publique particulière, lorsque étudiée empiriquement dans ses détails, peut révéler une combinaison quelconque des trois modes. Mais ce qu'il est plus important de mentionner

c'est que, pour Schneider et Ingram qui étudient la politique américaine, *la dynamique dégénérative est dominante*. C'est ce qui permet d'émettre des hypothèses sur les *policy design*.

Ce principe de domination de la politique dégénérative est basé sur le constat de la perte de confiance populaire en les institutions démocratiques et les politiciens, et le déclin corollaire de participation politique via les canaux traditionnels (Schneider et Ingram, 1997 : 3-4). Le résultat est que la construction sociale et le pouvoir politique des groupes-cibles sont particulièrement influents dans la dynamique de design des politiques publiques. Le concept de construction sociale des groupes-cibles

refers to the images, stereotypes, and beliefs that confer identities on people and connect them with others as a social group who are possible candidates for receiving beneficial or burdensome policy. Social constructions of social groups are created by politics, culture, socialization, history, the media, literature, religion and the like. (Schneider et Ingram, 1997 : 75)

À travers le développement d'une typologie binaire qui combine construction sociale et pouvoir politique, les auteurs identifient quatre types de groupes-cibles et leur influence respective sur le *policy design*. Selon qu'ils appartiennent à l'une ou l'autre de ces catégories, les groupes-cibles seront l'objet de politiques publiques qui leur attribuent des bénéfices ou des fardeaux, qui sont soit symboliques ou matériels.

Figure 2 – Typologie des groupes-cibles

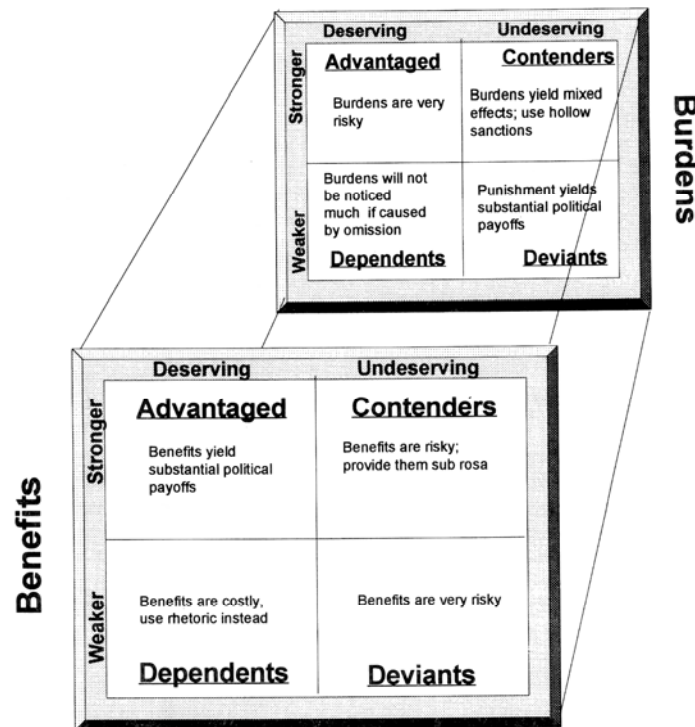


Figure 5.3. Policy design characteristics depend on power and social constructions of target populations and whether benefits or burdens are being distributed.

Source : Schneider et Ingram, 1997 : 113

Ainsi, les groupes-cibles pourront être catégorisés comme puissants et positivement construits, les « favoris » (*advantaged*); comme puissants mais négativement construits, les « quémandeurs » (*contenders*); comme faibles politiquement mais positivement construits, les « dépendants »; ou bien, comme faibles politiquement et négativement construits, ils sont alors considérés comme « déviants » (voir Figure 2) (Schneider et Ingram, 1997 : 108-111).

Hypothèses : ce que la théorie prévoit

Cette typologie des groupes-cibles permet de dégager une structure des opportunités politiques. Les politiciens auront tendance à créer des politiques publiques qui, soit attribuent des *fardeaux aux déviants*, soit des *benefices aux favoris* puisque ces deux possibilités exploitent un potentiel de gain électoral présent dans le contexte sociétal. Toute autre formule présenterait des risques que les politiciens auront tendance à éviter. Les bénéfiques aux dépendants ou aux déviants, par exemple, seront soit minimisés et plutôt symboliques, soit « déversés » vers les autres gouvernements ou le tiers secteur s'ils n'ont pu être évités au départ par les décideurs (Schneider et Ingram, 1997 : 111-116). La dynamique dégénérative apparaît ainsi plus clairement : les politiques publiques auront fortement tendance à attribuer des subventions importantes et utiliser des instruments habilitants envers les favoris ou à attribuer des sommes importantes pour la répression des groupes déviants en utilisant des instruments coercitifs et punitifs. Les problématiques publiques qui ne remplissent pas ces conditions seront ainsi gardées hors de l'agenda politique.

On dit de cette dynamique qu'elle est dégénérative parce qu'elle aggrave un clivage de participation politique déjà problématique du point de vue démocratique. Les groupes favoris disposent déjà de ressources importantes et sont déjà vus de manière favorable dans l'opinion publique. Les politiques dégénératives ajoutent à leur position politique privilégiée en leur attribuant des bénéfices considérables tout en véhiculant des messages positifs à leur égard. D'un autre côté, les groupes déviants sont l'objet de mesures punitives et de messages négatifs perpétuant et aggravant une position politique déjà marginale. Ainsi, les politiques dégénératives créent un cercle vicieux puisque leur effet de rétroaction (*policy feedback*) sur la politique (*politics*) perpétuent et aggravent les divisions sociales et les clivages au niveau de la participation politique.

En appliquant ce raisonnement aux politiques de lutte contre la pauvreté, on devrait s'attendre d'abord à une très nette distinction entre « pauvres méritants » et « pauvres non-méritants », cette division reprenant celle entre dépendants et déviants. Ainsi, les problèmes des « pauvres méritants » (mères monoparentales, enfants pauvres), s'ils sont reconnus officiellement par les décideurs, feront l'objet d'un message global de pitié, mais de peu d'action gouvernementale significative. Pour les « pauvres non-méritants » (fraudeurs de l'aide sociale, « personnes ne voulant pas travailler »), les politiciens auraient fortement tendance à créer des politiques utilisant des instruments punitifs et coercitifs comme des sanctions administratives ou des inspections à domicile. Ils transmettraient aussi un message public de blâme et de responsabilité personnelle pour avoir causé des problèmes publics. Ces politiques perpétueraient ainsi la position défavorisée de ces deux types de groupes-cibles. Dans un cas, les pauvres méritants seraient l'objet d'instruments oratoires, mais d'aucune mesure concrète visant à leur donner les moyens d'améliorer leur situation. Dans l'autre cas, les pauvres non-méritants verraient leur sort s'aggraver avec des politiques qui les marginalisent davantage. Parallèlement, les politiciens auraient également tendance à véhiculer des messages positifs et à attribuer des bénéfices significatifs à des groupes avantagés comme les employeurs, (subvention directe pour la réinsertion en emploi) ou les travailleurs plus âgés (changements réglementaires permettant le cumul de prestations de retraite avec un revenu d'emploi).

Méthodologie : La construction d'une analyse propositionnelle adaptée à la démarche hypothético-déductive

Cette deuxième partie expose le type d'analyse de contenu choisi, l'analyse propositionnelle, ainsi que ses motivations. Elle explique les termes de cette analyse et les règles utilisées pour tirer du texte des inférences à propos du *policy design*.

La méthodologie utilisée pour l'étude de chacun des *policy design* est l'analyse de contenu des *plans d'action* gouvernementaux (Québec, 2004; Terre-Neuve, 2006). Le choix des documents est motivé par une raison simple : les plans d'actions gouvernementaux sont les documents les plus susceptibles d'exprimer le plus clairement et exhaustivement les *policy designs* qui ont été à la base de la mise en œuvre ultérieure des politiques. Ils permettent d'avoir des informations sur les instruments, le type de mise en œuvre et de règle utilisées, les buts recherchés, les partenaires, les groupes-cibles et les messages qui leur sont adressés ainsi que les raisonnements reliant l'ensemble de ces éléments. Une autre raison, plus pratique, du choix de ces documents est qu'ils sont comparables d'un cas à l'autre. Ils présentent un nombre de comparable de pages qui ont généré un nombre comparable de propositions (Québec : 69 p. et 655 prop.; Terre-Neuve-et-Labrador : 60 p. et 602 prop.). D'ailleurs, le gouvernement terre-neuvien a affirmé qu'il s'est notamment intéressé au plan québécois lors de sa phase initiale de revue des politiques menant à la rédaction de son plan (Terre-Neuve, 2005 : 15).

N'importe quel lecteur attentif fait une certaine analyse de contenu des documents qu'il lit (Landry, 2000 : 330). Il retient certains éléments du texte en laissant de côté d'autres éléments, selon certaines catégories plus ou moins définies. Toutefois, cette recherche utilise une technique systématique de cueillette et d'analyse de contenu : l'analyse propositionnelle telle que proposée par Landry (2000) qui se fonde notamment sur Krippendorff (2004) et Weber, R. P. (1985). Cette technique se prête particulièrement bien à l'analyse du *policy design*.

L'analyse propositionnelle décompose le texte en unités fondamentales que sont les propositions. Une proposition est composée de 4 éléments (Landry, 2000 : 339; Krippendorff, 2004 : 106; Weber, 1985 : 22). Le tableau 2 illustre comment ces quatre éléments ont été appliqués pour cette étude. Les catégories analytiques déduites de la théorie du *policy design* s'y retrouvent, ainsi que deux exemples de propositions (Terre-Neuve, 2006 : 3, prop. no. 82; Québec, 2004 : 22, prop. no. 121). Au total, 1257 propositions ont ainsi été répertoriées; 655 pour le plan québécois et 602 pour le plan terre-neuvien.

Tableau 2 – Les éléments d’une proposition appliqués à cette étude

Les éléments de la proposition	Le gouvernement provincial	Le verbe connecteur	L’objet de l’action ou du message gouvernemental	Le groupe concerné
Les catégories analytiques qui s’y retrouvent			Éléments du <i>policy design</i> : Cadrage du problème, message au groupe-cible, instrument, règle, raisonnement, structure de mise en œuvre	Groupe-cible, partenaire, gouvernement
Exemples	Le gouvernement de Terre-Neuve	affirme	qu’aussi longtemps qu’il y aura des personnes pauvres, nous devons travailler à réduire l’intensité de leur pauvreté et à améliorer leur qualité de vie	Personnes pauvres
	Le gouvernement du Québec	crée	une « prime à la participation » à l’intention des prestataires d’aide sociale aptes au travail qui participent à des activités d’insertion en emploi	Prestataires de l’aide sociale considérés aptes au travail

Chacune de ces propositions a été associée à des catégories analytiques déduites de la théorie du *policy design* (Landry, 2000 : 340; Weber, 1985 : 37-38). Les écrits de Schneider et Ingram (1997 : 81-100) ont ainsi permis de définir des *classes de catégories* que sont les *éléments du policy design*. Chaque élément du *policy design* contient plusieurs *catégories* mutuellement exclusives. Les éléments du *policy design* ne sont toutefois pas mutuellement exclusifs. Par exemple, un *instrument* (classe de catégorie) de *développement des capacités d’action* (catégorie) peut, par exemple, affecter simultanément les *règles* (classe de catégorie) relatives au *financement* (catégorie).

L’exhaustivité de l’ensemble des catégories est assurée par la robustesse de la théorie du *policy design*, par ses nombreuses applications, ainsi que par un échantillon de prétest effectué dans cette étude. Le tableau 3 présente les éléments du *policy design* et les catégories s’y rattachant. Les trois premières classes de catégories (rangée du haut) se rapportent au niveau *discursif* des politiques publiques et les trois dernières classes (rangée du bas) se rapportent au niveau concret et matériel des *intérêts*.

Tableau 3 – Catégories analytiques déduites de la théorie : les éléments du *policy design*

Niveau discursif	Message	Raisonnement	But ou problème
	<ul style="list-style-type: none"> • Positif • Négatif/blâme • Équivoque • Qui divise • De pitié 	<ul style="list-style-type: none"> • Prémisse • Hypothèse • Explication/ justification 	<ul style="list-style-type: none"> • Cadré en enjeu collectif • Cadré en enjeu particulier • Cadré en termes techniques
Niveau des intérêts	Règle	Instrument	Mise en oeuvre
	<ul style="list-style-type: none"> • Admissibilité/niveau • Emplacement • Processus décisionnel • Financement • Échéancier 	<ul style="list-style-type: none"> • Coercition /autorité / sanction • Contrôle/évaluation • Incitatif négatif • Exhortation • Retrait d'un incitatif négatif • Incitatif positif • Distribution simple d'argent ou de service • Développement des capacités d'action • Apprentissage • Droit 	<ul style="list-style-type: none"> • Prescriptions fermes • Wilsonienne • Première ligne • Concertation • Privatisée

En reprenant les exemples du tableau 2, les deux propositions ont été codées ainsi dans la section 2 du tableau 4.

Tableau 4 – Deux exemples de propositions codées

Section 1 : Proposition				Section 2 : Codage					
Émet-teur	Verbe	Objet	Groupe	Message	Règle	Instrument	Raisonnement	Mise en œuvre	But ou problème
Le gvt de Terre-Neuve	affirme	qu'aussi longtemps qu'il y aura des personnes pauvres, nous devons travailler à réduire l'intensité de leur pauvreté et à améliorer leur qualité de vie	Personnes pauvres	Message positif					Cadré en enjeu collectif
Le gvt du Qc	crée	une prime à la participation à l'intention des prestataires d'aide sociale aptes au travail qui participent à des activités d'insertion en emploi	Prestataires de l'aide sociale considérés aptes au travail			Incitatif positif			

Le but de toute analyse de contenu est de faire des inférences valides à partir d'un texte (Landry, 2000 : 330; Krippendorff, 2004 : 36; Weber, 1985 : 9). Les inférences ici recherchées

permettent de déterminer le *type de policy design*, une variable nominale. Les types de *policy design* sont le résultat de chacun des trois processus dynamiques décrits dans la partie précédente portant sur la théorie. Ainsi, cette analyse propositionnelle permet de savoir si chaque cas présente un *policy design dégénératif, démocratique ou scientifique et professionnel*. C'est la combinaison des catégories analytiques avec les types de groupes-cibles (dépendants, déviants, avantagés, quémandeurs) qui permet, dans certains cas, d'associer une proposition à un des trois

Tableau 5 - Règles d'inférence sur les *policy designs*

Dégénératif	Scientifique et professionnel	Démocratique
<ul style="list-style-type: none"> • Message : <ul style="list-style-type: none"> • Négatif et de blâme aux groupes déviants • Positifs aux groupes favoris • De division en général • De pitié à un groupe dépendant accompagné d'aucune action significativement bénéfique pour ce groupe • Groupe cible : <ul style="list-style-type: none"> • Groupes puissants sont les premières cibles de politiques qui attribuent des bénéfices aux faibles (ex. subvention au travail) • Règle : <ul style="list-style-type: none"> • Règles strictes et qui excluent dans l'attribution de bénéfices aux groupes faibles • Instruments: <ul style="list-style-type: none"> • Habilitants pour les groupes favoris • Coercition/sanction envers les groupes déviants • Exhortation envers les groupes dépendants ou « quémandeurs » • Incitatif négatif pour un groupe déviant • Raisonnements : <ul style="list-style-type: none"> • Reposants sur des stéréotypes sociaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Message positif aux scientifiques • Groupe cible : <ul style="list-style-type: none"> • Les professionnels sont les premières cibles de politiques qui attribuent des bénéfices aux faibles (ex. employabilité) • Règle : <ul style="list-style-type: none"> • Participation et information sont réservées aux experts • Instruments: <ul style="list-style-type: none"> • Habilitants pour les scientifiques ▪ Raisonnements <ul style="list-style-type: none"> • Basés sur le savoir scientifique • Ce qui est bon pour les scientifiques = ce qui est bon pour le public • But ou problème à résoudre <ul style="list-style-type: none"> • Cadre les problèmes sociaux en termes techniques • Définition du problème comme un phénomène complexe 	<ul style="list-style-type: none"> • Message positif aux groupes faibles accompagnés de mesures ou engagements significatifs • Règle : <ul style="list-style-type: none"> • Assouplissement, flexibilité des règles pour l'attribution de bénéfices aux groupes faibles • Crée un sens « d'ayant-droit » (<i>entitlement</i>), de mérite • Relative à la participation favorise l'inclusion des groupes faibles • Simplification des procédures d'application pour des politiques attribuant des bénéfices aux groupes faibles • Instruments: <ul style="list-style-type: none"> • Habilitant pour les groupes faibles • Retrait d'un incitatif négatif pour les groupes faibles • Incitatif positif pour les groupes faibles ▪ Raisonnements <ul style="list-style-type: none"> • Critiquent les stéréotypes et constructions sociales qui sont négatifs et qui divisent • Structure de mise en œuvre <ul style="list-style-type: none"> • Concertation : donne une voix aux groupes faibles dans la mise en œuvre et la planification • <i>Outreach</i> : aller à la rencontre de groupes faibles pour leur attribuer des bénéfices
	<p align="center">Légende</p> <p>Les règles sont basées sur Schneider et Ingram 1997 (particulièrement les pages 81-100; 102-140; 150-181); Groupes faibles = déviants et dépendants; Groupes puissants = favoris et « quémandeurs »; Instruments habilitants = apprentissage, développement des capacités, droits (<i>entitlements</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • But ou problème à résoudre <ul style="list-style-type: none"> • Cadré en enjeu collectif : intérêts des groupes faibles = intérêt général

type de *policy design*. Encore une fois, les écrits de Schneider et Ingram ont permis de dégager les règles qui permettent de faire ces inférences. Ces règles d'inférences sont répertoriées et synthétisées dans le tableau 5.

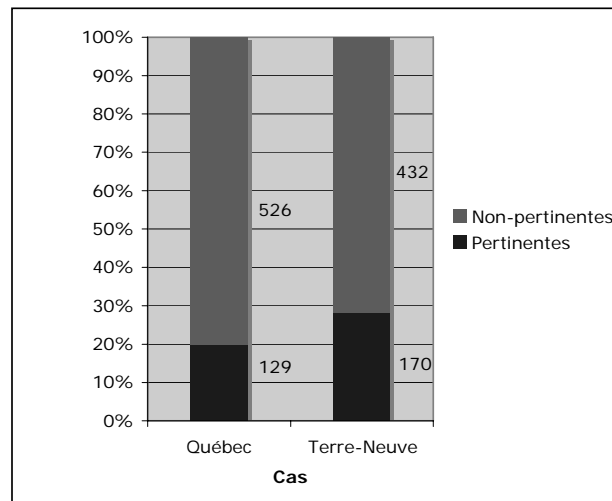
Résultats, analyse et comparaison des politiques

Cette troisième partie examine les résultats de l'analyse de contenu. Elle expose et discute d'abord les résultats concernant les types de *policy design*. Cette section permet d'avoir, en un coup d'œil, un ensemble d'informations synthétiques sur les politiques québécoise et terre-neuvienne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette lecture synthétique est complétée par l'analyse plus détaillée de la deuxième section. La deuxième section compare les deux cas sur la base des groupes-cibles. Elle le fait sur deux dimensions : le type de *policy design* et les instruments utilisés. Finalement, la troisième section présente quelques éléments du contenu discursif véhiculé dans les plans.

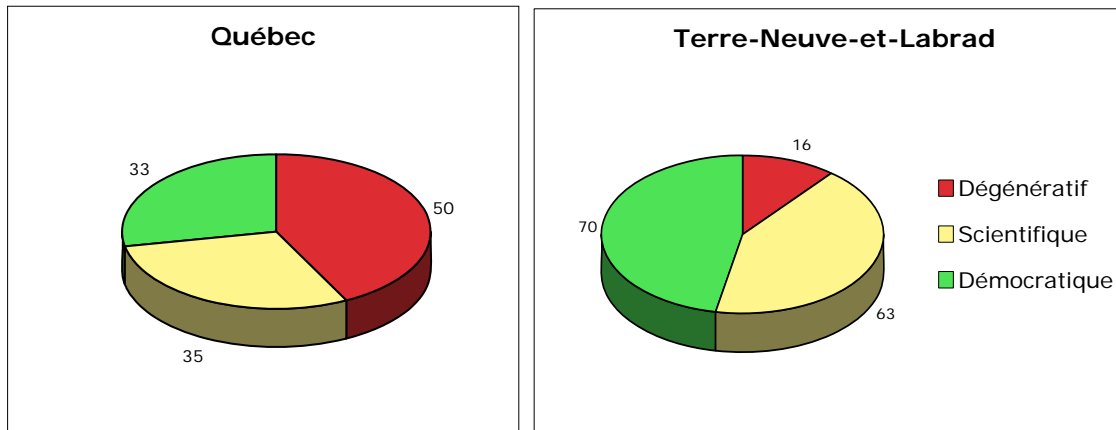
Résultats sur les inférences : quels types de *policy design*?

Les résultats du graphique 2 résument l'application des règles d'inférences présentées dans le tableau 5. Ils permettent d'identifier le type de *policy design* dominant dans les deux cas. Ces résultats concernant les *policy designs* ne portent que sur une partie de l'ensemble des données recueillies. Le graphique 1 expose la proportion de propositions pertinentes pour chaque cas.

Graphique 1 - Pertinence des propositions



Graphique 2 - Répartition des propositions pertinentes sur les types de *policy design* après soustraction des doublons



Toutefois, il faut soustraire un certain nombre de propositions identiques qui se retrouvent plusieurs fois dans le même plan. Le graphique 2 illustre la répartition des types de *policy design* après la soustraction de ces doublons (11 dans le plan québécois et 21 dans le plan terre-neuvien).

Le graphique 2 indique clairement, au niveau agrégé, le contraste entre les deux cas. Le *policy design* terre-neuvien contient une majorité d'éléments démocratiques, alors que celui du Québec contient une majorité relative d'éléments dégénératifs. Ces résultats sont à première vue paradoxaux quand on considère le fait que le plan terre-neuvien est le résultat de l'initiative d'un gouvernement conservateur répondant à une promesse électorale, qui, présume-t-on, vise à plaire à sa base électorale favorisée, tandis que le plan québécois est l'aboutissement d'une initiative qui a ses origines dans un processus de délibération citoyenne à l'extérieur des institutions de l'État et du gouvernement.

À l'inverse du plan québécois, les éléments dégénératifs sont minoritaires dans le *policy design* terre-neuvien. Ces éléments résiduels de politique dégénérative sont essentiellement liés à deux composantes : un jeu d'évitement et de transfert du blâme (*blame avoiding* et *blame passing*) entre le gouvernement provincial et fédéral et des interactions du gouvernement provincial avec des groupes déviants (jeunes prestataires de l'aide sociale, contrevenants, payeurs de pension alimentaire fautifs) et quémandeurs (contacteurs financés par les fonds publics). Le reste du *policy design* se divise entre des éléments démocratiques (majoritaires) appuyés dans une proportion substantielle par des éléments scientifiques et professionnels. L'analyse comparative par groupe-cible permettra de mieux explorer en détail le contenu du « noyau dur » de chaque politique.

Comparaison par groupe-cible

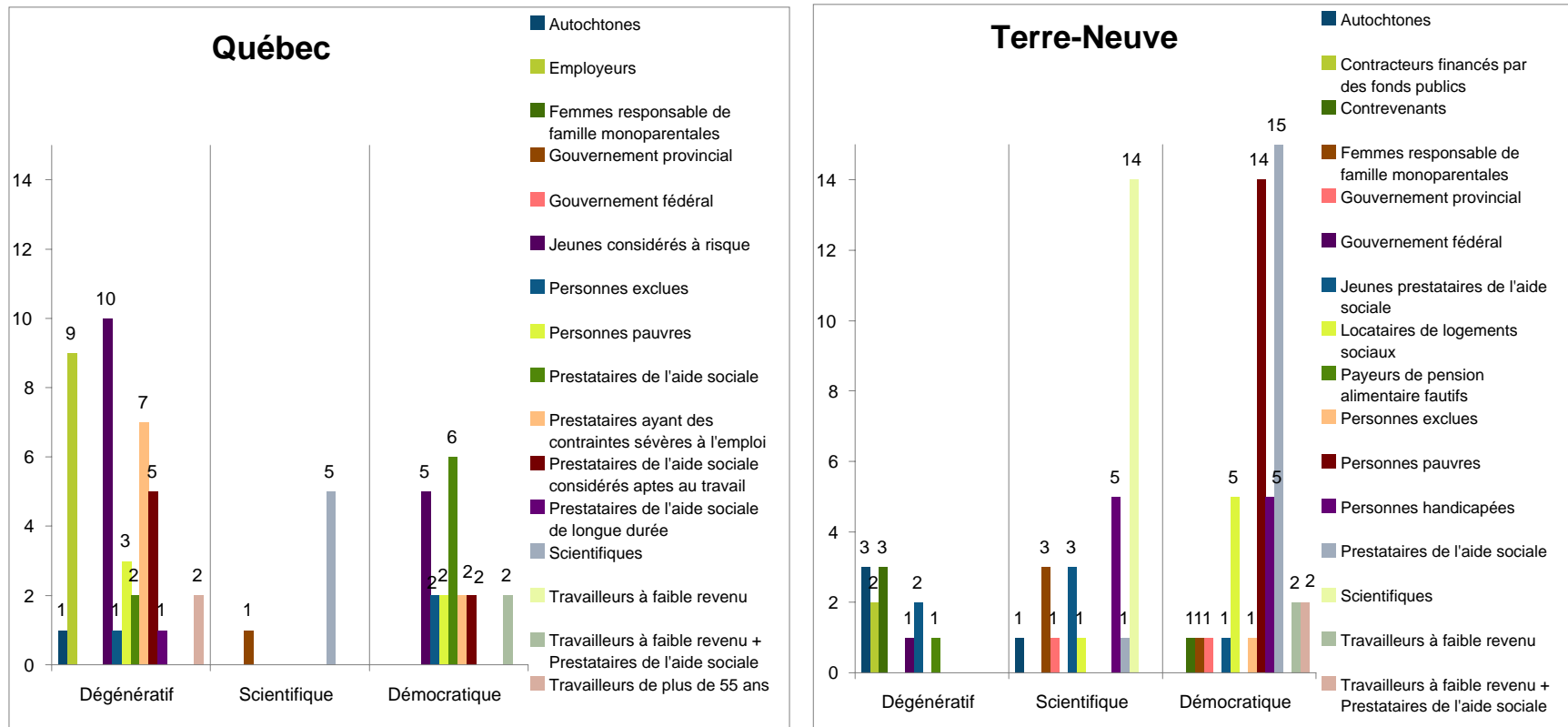
L'analyse propositionnelle permet de générer des données riches et se prête particulièrement bien aux analyses par groupe-cible de la théorie du *policy design*. Cette section présente des graphiques comparant la répartition des occurrences sur un ensemble donné de groupes-cibles^{vii}. Parfois les groupes-cibles se retrouvent dans chacun des cas^{viii}, parfois ils sont différents^{ix}, mais néanmoins comparables grâce à la typologie des groupes-cibles (figure 2).

Types de policy design - En examinant les résultats du graphique 3, on constate que cet échantillon reproduit des résultats similaires à ceux produits par les inférences avec, cependant, un biais défavorable au type scientifique et professionnel. Cela s'explique par le fait que les occurrences de ce type de *policy design* se produisent souvent dans des propositions sans groupe-cible expliquant ou justifiant les politiques publiques avec des raisonnements scientifiques. La

conséquence en est que le type de *policy design* majoritaire dans les résultats du graphique 2 se retrouve dominant dans les données agrégées du graphique 3.

Au niveau des groupes-cibles, le graphique 3 fait surtout apparaître les contrastes entre les deux cas. La politique québécoise semble osciller entre un traitement dégénératif et une approche démocratique envers plusieurs groupes-cibles : jeunes considérés à risque, personnes pauvres, personnes exclues, prestataires ayant des contraintes sévères et prestataires de l'aide sociale (en général). La politique terre-neuvienne, quant à elle, adopte décidément une approche démocratique envers plusieurs de ces mêmes groupes-cibles : personnes pauvres, personnes exclues, prestataires de l'aide sociale et personnes handicapées. Pour ce dernier groupe, toutefois, elle y ajoute quelques éléments de *design* scientifique et professionnel. Les différences se manifestent aussi par la présence plus ou moins importante de chaque groupe-cible dans les plans. Les autochtones, les femmes responsables de familles monoparentales et les scientifiques sont beaucoup plus présents dans le cas de Terre-Neuve-et-Labrador que dans le cas du Québec. En contraste, les jeunes considérés à risque sont beaucoup plus présents dans le *policy design* québécois que les jeunes prestataires de l'aide sociale, leur pendant comparable terre-neuvien.

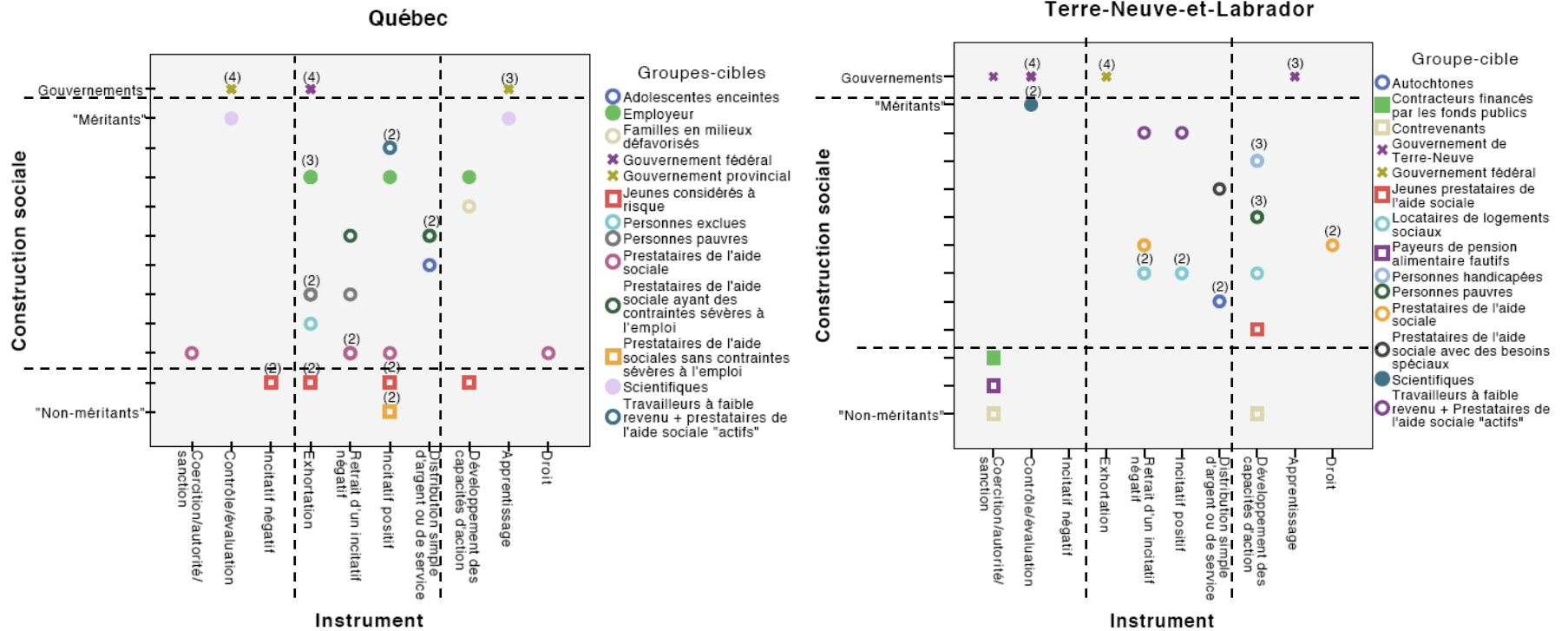
Graphique 3 – Répartition des types de *policy design* sur les groupes-cibles comparables



Instruments – Dans la dynamique dégénérative, le choix des instruments de politique publique découlent de la perception que les gouvernants ont des groupes-cibles. Chaque instrument fonctionne à partir d'un certain nombre de prémisses comportementales à propos du groupe-cible dont il vise à modifier le comportement. Comme le souligne Le Bourhis (2003 : 175), le choix d'un instrument de politique publique n'est jamais neutre sur le plan axiologique. Il révèle une préférence pour certaines valeurs. Le graphique 4 poursuit cette piste de réflexion en la soumettant aux deux cas étudiés.

Le graphique 4 est un nuage de points. Il expose des répartitions sur trois dimensions : les instruments, les groupes-cibles et leur construction sociale. L'axe des ordonnées place les instruments coercitifs et punitifs vers la gauche et les instruments plus habilitants vers la droite de façon à faire apparaître une progression ordinale. Pour les fins de la présentation, l'axe est divisé en trois : les instruments découlant d'un préjugé négatif à propos des groupes-cibles dans le groupe de gauche, un mélange d'instruments incitatifs, oratoires et distributifs dans le groupe du centre et les instruments clairement habilitants dans le groupe de droite. L'axe des abscisses exprime la construction sociale négative ou positive des groupes-cibles. Chaque groupe-cible utilisé dans ce graphique a reçu un score ordinal de mérite. Ce score est relatif et non absolu. Il est basé sur la comparaison entre groupes-cibles retenus dans chaque cas pour ce graphique. Les groupes considérés « méritants » sont plus nombreux que les groupes « non-méritants » parce que les groupes-cibles présentés dans le graphique 4 sont surtout des groupes dépendants (faibles et avec une construction sociale positive). Une troisième ligne est tracée sur l'axe des y, elle sépare les gouvernements des groupes-cibles (« méritants » et « non-méritants »). Finalement, les points distribués dans le graphique 4 représentent les groupes-cibles. Les croix représentent les gouvernements. Les cercles représentent un groupe ayant une construction sociale positive et les carrés, une construction sociale négative.

Graphique 4 – Répartition des instruments en fonction des groupes-cibles et de leur construction sociale



Les cercles et carrés pleins représentent des groupes puissants, tandis que les cercles et carrés vides représentent des groupes faibles. Ainsi, la majorité des points sont des cercles vides, soit des groupes dépendants. La fréquence est affichée entre parenthèses lorsqu'elle est supérieure à un.

Suivant les hypothèses de la théorie de Schneider et Ingram, on devrait retrouver trois tendances. D'abord, il devrait y avoir une concentration de carrés vides dans le quadrant inférieur gauche. Cela exprimerait l'utilisation privilégiée d'instruments coercitifs envers les groupes déviants. Ensuite, il devrait y avoir une deuxième concentration de cercles pleins dans le quadrant supérieur droit. Cela exprimerait l'utilisation privilégiée d'instruments habilitants envers les groupes favoris. Puis, le reste des points devrait surtout être des cercles vides alignés sur l'instrument « exhortation ». Cela exprimerait l'utilisation privilégiée d'instruments oratoires envers les groupes dépendants. Toute répartition s'égarant de ces trois tendances devrait être marginale et résiduelle. L'ensemble de ces hypothèses devraient ainsi faire apparaître, à grands traits, une pente positive dans la répartition des points.

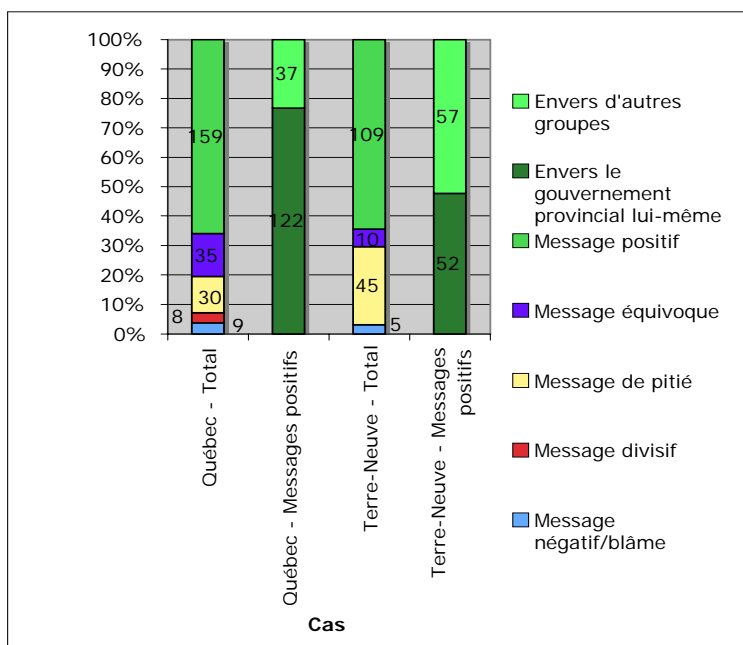
Les résultats font toutefois apparaître un tout autre portrait. Dans les deux cas, les concentrations prévues n'ont pas lieu. Les points sont beaucoup plus diffus que le prévoit la théorie. Cette diffusion est encore plus grande dans le cas de Terre-Neuve-et-Labrador. Quoiqu'il infirme également les hypothèses de la théorie, le cas du Québec y est toutefois plus près. Une légère pente ascendante se dessine et on retrouve quelques cercles pleins dans le quadrant supérieur droit. En revanche, on y retrouve, comme à Terre-Neuve-et-Labrador, des carrés vides répartis sur l'ensemble de l'axe des ordonnées. Les deux politiques n'utilisent donc pas que des instruments coercitifs envers les groupes déviants. À Terre-Neuve-et-Labrador, on retrouve exclusivement des cercles vides dans le quadrant supérieur droit, soit l'utilisation d'instruments habilitants envers des groupes dépendants, une caractéristique de *policy design* démocratique.

Quelques éléments d'analyse discursive

Les politiques publiques sont aussi composées d'idées et de discours. Cette section compare les messages véhiculés dans les deux plans d'action.

Ce qui frappe d'abord à la lecture du graphique 5 est la quantité prépondérante de messages positifs que les gouvernements provinciaux envoient à propos d'eux-mêmes^x. Plus que tout autre groupe, ce sont les gouvernements provinciaux qui reçoivent le plus de messages positifs. Mais une différence importante existe à ce niveau : le plan québécois contient beaucoup plus de tels messages que le plan terre-neuvien. 76,7% (122 sur 159) des *messages positifs* et 50,6% (122 sur 241) de *tous les messages* qui ont été codés dans le plan québécois sont des messages positifs que le gouvernement envoie à propos lui-même. Dans le cas de Terre-Neuve-et-Labrador, ces deux proportions sont respectivement de 47,7% (52 sur 109) et de 30,8% (52 sur 169).

Graphique 5 – Total des messages véhiculés



Bien que ces données ne servent pas à faire des inférences sur les types de *policy design*, elles renforcent néanmoins les résultats sur les inférences (graphique 2). Elles indiquent que le gouvernement québécois cherche à se positionner favorablement dans l'espace public, aux côtés des groupes favorisés, afin de mieux marquer, sur le plan normatif, son opposition aux groupes déviants. La proposition suivante illustre une telle tendance dégénérative (Québec 2004 : 11, prop. 45).

Tableau 6 – Un exemple d'autolégitimation

Le gvt du Qc	affirme	que ces deux mesures additionnelles (soutien aux enfants + logement social) illustrent la volonté du gouvernement d'aller aussi loin dans la lutte contre la pauvreté que lui permettent les finances publiques et la capacité de payer des contribuables	Contribuables + Gouvernement du Québec
--------------	---------	---	--

En terminant cette partie sur les résultats, il serait profitable de s'intéresser aux principes déclarés à la base de chaque politique. En liant ces principes directeurs avec les résultats présentés ci-haut, la comparaison devient encore plus claire.

Dans son message de préambule, le ministre responsable québécois affirme que le plan d'action est « bâti autour » de deux principes : celui de l'emploi comme la première solution à la pauvreté et l'exclusion sociale et celui de la protection accrue des personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi (Québec, 2004 : 8; prop. 12 et 13). Ce cadre discursif et normatif introduit un contexte très favorable à la dynamique dégénérative puisqu'il divise *a priori* les pauvres méritants des pauvres non méritants selon leur volonté présumée d'entreprendre un travail productif dans la sphère marchande. Le basculement vers une dynamique dégénérative a d'autant plus été favorisé dans ce cas par « l'héritage de politique publique » (*policy legacy*). Depuis les années 1980, les gouvernements successifs, péquistes comme libéraux, ont enchâssés dans les lois et règlements provinciaux des instruments répressifs (visites à domicile, réductions de prestation, amendes, interrogatoires^{xi}) à l'intention d'une catégorie administrative de groupement « prêts-à-blâmer » que sont les prestataires de l'aide sociale ne présentant pas de contrainte sévère à l'emploi.

Si le leitmotiv de la politique québécoise est « l'emploi d'abord », celui de Terre-Neuve-et-Labrador est « recherche et consultation ». Le plan est décrit comme ayant été construit sur la base des consultations menées avec la population et des recherches entreprises par le gouvernement^{xii}. Aussi, le ministre responsable et le Premier ministre affirment régulièrement dans leurs interventions publiques qu'ils continueront de dialoguer et travailler en collaboration avec les partenaires communautaires pour la mise en œuvre et l'évaluation de la politique (voir notamment Terre-Neuve, 2006 : i-iii; TVO, 2008). Lorsqu'ils font de telles déclarations, ils s'appuient sur une tradition longue à Terre-Neuve-et-Labrador. Les grands jalons de l'histoire des décisions concernant la prospérité économique, les politiques sociales et les politiques constitutionnelles de la province sont caractérisés par cette volonté de consultation large avec les groupes et les personnes concernées. Cette culture politique de consultation, qui peut être retracée jusqu'aux référendums de 1948, semble plutôt consensuelle et est toujours entretenue aujourd'hui notamment avec des outils pédagogiques à l'intention des élèves de l'école primaire^{xiii}. De plus, l'héritage prédatant la Confédération en matière de politiques sociales favorisait un certain « retour à la tradition » en la matière. En effet, l'assistance publique de cette époque était marquée par un régime non-stigmatisant, non-intrusif et redistributif. (Boyчук, 1998 : 38-39).

Retour sur la théorie et la problématique

Les résultats permettent maintenant de faire un retour sur les deux problématiques identifiées dans l'introduction.

La première remarque est la plus importante. Elle concerne les hypothèses de la théorie sur la domination de la politique et des politiques publiques dégénératives. Comme mentionné dans la première partie, la théorie prédit que les politiques de lutte contre la pauvreté attribueraient des sommes importantes pour l'utilisation d'instruments coercitifs et punitifs envers les « pauvres non-méritants » et qu'elles utiliseraient essentiellement des instruments oratoires et symboliques envers les « pauvres méritants » afin de démontrer la préoccupation des politiciens pour leurs problèmes tout en évitant d'y allouer des sommes importantes. Or, cette dynamique dégénérative n'est pas la règle dans les deux cas étudiés. En fait, les deux cas présentent une proportion non négligeable d'éléments de *policy design* démocratique. Dans le cas de Terre-Neuve-et-Labrador, cette proportion de *policy design* démocratique est majoritaire. Dans le cas du Québec, le *policy design* est majoritairement dégénératif, mais il n'est pas dominant puisque la somme des éléments non-dégénératifs (scientifique et professionnel + démocratique : 68 prop.) est plus grande que celle des éléments dégénératifs (50 prop.).

La deuxième remarque constate la limite de la théorie quant à sa portée explicative. La partie précédente exposait le fait que la proportion de propositions pertinentes par rapport aux règles d'inférences est significativement plus grande pour le cas de Terre-Neuve-et-Labrador : 28,2% versus 19,7% pour le cas québécois (graphique 1). Le Québec étant de langue et de culture majoritairement francophone et Terre-Neuve-et-Labrador étant de langue et de culture majoritairement anglophone, cette donnée pose la question de la pertinence de la théorie du *policy design* dans les sociétés qui ne sont pas de culture anglo-saxonne. En effet, puisque la théorie intègre des éléments culturalistes sur la construction sociale des groupes-cibles, il est légitime de se demander si la théorie ne perd pas une partie de sa pertinence heuristique à l'extérieur de la sphère culturelle anglo-saxonne comme l'indiquent ces résultats. Il ne s'agit pas ici d'affirmer que la théorie n'est pas adaptée aux sociétés qui ne sont pas de culture anglo-saxonne, mais plutôt d'y nuancer sa valeur. Si la théorie du *policy design* semblait décrire adéquatement la situation politique américaine, elle perd de sa pertinence avec deux facteurs. Le

premier vient d'être décrit, il s'agit de l'environnement culturel et linguistique. Le deuxième facteur est les institutions politiques. La séparation des pouvoirs aux États-Unis étant plus étanche, les législateurs ont plus de possibilité d'influencer sur le contenu des politiques publiques. L'omniprésence des élections provoquant une surenchère politique, la promotion de politiques dégénératives devient d'autant plus perçue par les politiciens américains comme nécessaire à leur réélection.

Conclusion

Les résultats comparés permettent d'affirmer que la politique terre-neuvienne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale crée des instruments et véhicule des messages qui nourriront et renforceront la participation politique des groupes faibles, particulièrement celle des personnes pauvres, des personnes handicapées et des prestataires de l'aide sociale. La politique québécoise, quant à elle, véhicule des messages équivoques, voire contradictoires qui n'auront pas une incidence positive similaire sur la participation démocratique. À cheval entre une politique dégénérative et une politique démocratique, la politique québécoise ne pourra profiter de la clarté et de la cohérence nécessaire pour inciter la participation des groupes faibles. Bien qu'elle apporte quelques changements incrémentaux, elle s'inscrit dans une continuité qui consacre l'utilisation d'instruments qui divisent entre « méritants » et « non méritants ».

Quant au constat que les hypothèses de Schneider et Ingram sur la politique dégénérative ne tiennent pas dans les deux cas étudiés, cela ne heurterait certainement pas les auteures. En fait, sans aucun doute, elles souhaitaient de tels constats : « It is our hope that our work [...] will encourage much more research into the kinds of policy designs that benefit disadvantaged groups and break down barriers created by stigma. What are the conditions and characteristics of contexts that support such designs? » (Schneider et Ingram, 1997 : 202).

Les constats pessimistes de la théorie du *policy design* étaient en fait un appel à renouer avec le potentiel de réalisation démocratique des politiques publiques. *Policy design for Democracy* démontre ainsi, en acte, le caractère particulièrement réflexif des théories en politiques publiques.

Bibliographie

- BACHRACH, Peter et Morton S. BARATZ. 1962. « Two Faces of Power », *American Political Science Review*, 54, 2 : 947-952
- BERGER, Peter L. et Thomas LUCKMANN. 1966. *The Social Construction of Reality - A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Anchor Books.
- BOYCHUK, Gerard. 1998. *Patchwork of Purpose – The Development of Provincial Social Assistance Regimes in Canada*. Montréal-Kingston : McGill-Queen's University Press
- FISCHER, Frank. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press
- GOW, James Iain, Alain NOËL et Patrick VILLENEUVE. 1993. *Choc des valeurs dans l'aide sociale au Québec ? Pertinence et signification des visites à domiciles*. Cahiers du GRETSÉ, novembre, Université de Montréal, Département de science politique
- KRIPPENDORFF, Klaus. 2004. *Content Analysis. An Introduction to Its Methodology*, deuxième édition, Londres: Sage Publications
- LANDRY, Réjean. 2000. « L'analyse de contenu » dans Benoît GAUTHIER (dir.). *Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données*, Sainte-Foy: Presses Universitaires du Québec, pp. 329-355
- LE BOURHIS, Jean-Pierre. 2003. « Complexité et trajectoires d'apprentissage dans l'action publique. Les instruments de gestion durable des ressources en eau en France et au Royaume-Uni », *Revue internationale de politique comparée*, 10, 2 : 161-175
- LINDBLOM, Charles E. et Edward J. WOODHOUSE. 1993 (1968). *The Policy-Making Process*. New Jersey: Prentice Hall
- PIERSON, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press
- QUÉBEC. 2004. *Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir - Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Québec : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et de la Famille.
<http://www.mess.gouv.qc.ca/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/ADMIN_plan-action-lutte-pauvrete.pdf>. Page consultée le 2 juillet 2008
- ROCHFORD, David A. et Roger W. COBB (dir.). 1994. *The Politics of Problem Definition – Shaping the Policy Agenda*, Lawrence : University Press of Kansas
- SCHNEIDER, Anne L. et Helen M. INGRAM. 1997. *Policy design for democracy*. Lawrence: University Press of Kansas

- SCHNEIDER, Anne L. et Helen M. INGRAM. 1999. « What is « Good » Public Policy? Perspectives from Policy Design and Social Constructionism » dans Rosalyn Y. Carter et Khi V. Thai (dir.). *Current Public Policy and Management Issues*, Boca Raton, FL : PrAcademics Press : 11-38
- SCHNEIDER, Anne L. et Helen M. INGRAM (dir.). 2005. *Deserving and Entitled : Social Constructions and Public Policy*, Albany : SUNY
- SCHROEDEL, Jean-Reith et Daniel R. JORDAN. 1998. « Senate voting and social construction of target populations: a study of AIDS policy making, 1987-1992 », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 23, 1: 107-32
- TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR. 2005. *Reducing Poverty in Newfoundland and Labrador : Working Towards a Solution – Background Report and Workbook*, St-John's (Terre-Neuve) : Department of Human Ressources and Employment <<http://www.gov.nl.ca/publicat/povertydiscussion-final.pdf>>. Page consultée le 10 juin 2008
- TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR. 2006. *Reducing Poverty : An Action Plan for Newfoundland and Labrador*, St-John's (Terre-Neuve) : Department of Human Ressources and Employment <www.hrle.gov.nl.ca/hrle/poverty/poverty-reduction-strategy.pdf>. Page consultée le 10 juin 2008
- TVO. 2008. *The Agenda* (émission télévisuelle d'affaire publique ontarienne), diffusé le lundi 3 mars. <http://www.tvo.org/cfmx/tvoorg/theagenda/index.cfm?page_id=7&bpn=779140&ts=2008-03-03%2020:00:48.0>. Page consultée le 10 août 2008
- WEBER, Robert Philip. 1985. *Basic Content Analysis*, Londres: Sage Publication

ⁱ Déjà, le gouvernement ontarien a annoncé en décembre 2007 son intention de développer un plan de réduction de la pauvreté, voir <http://www.growingstronger.ca>

ⁱⁱ La notion de cadrage (*framing*) fait référence à l'importance première de la définition des problèmes publics (*issue/problem definition*) pour l'ensemble du processus de développement des politiques publiques. Ce cadrage, par définition, opère une sélection qui *de facto* inclus et exclu certains groupes ou certains arguments et demandes. Cette notion a tantôt été considérée comme facteur à l'origine de la mise à l'agenda (Rocheffort et Cobb, 1994), tantôt comme résultat du processus de développement des politiques influençant les cycles ultérieurs de représentation politique (Pierson, 1993).

ⁱⁱⁱ Pour la liste exhaustive des éléments de *policy design* utilisés dans cette étude, voir tableau 3

^{iv} C'est-à-dire leur capacité d'influence en mobilisant des votes et de l'argent (Schneider et Ingram, 1997 : 108; Schroedel et Jordan, 1998 : 109)

^v Voir notamment Schneider et Ingram, 1997 : 5 « There is always the possibility of human agency... »

^{vi} Dans la poursuite des préoccupations notamment de Lindblom et Woodhouse (1993 : 89-124) ou Bachrach et Baratz (1962)

^{vii} Il est important de mentionner que les graphiques 3 et 4 présentent les résultats d'un sous-ensemble de données sélectionnées en fonction de la présence de groupes-cibles comparables dans les deux cas (voir notes suivantes).

^{viii} Autochtones, Femmes responsables de familles monoparentales, Gouvernement provincial, Gouvernement fédéral, Personnes pauvres, Personnes exclues, Prestataires de l'aide sociale, Scientifiques, Travailleurs à faible revenu

^{ix} **Québec**: Adolescentes enceintes, Familles en milieux défavorisés, Employeurs, Jeunes considérés à risque, Prestataires ayant des contraintes sévères à l'emploi, Prestataires de l'aide sociale considérés aptes à l'emploi, Prestataires de l'aide sociale de longue durée.

Terre-Neuve-et-Labrador: Contracteurs financés par les fonds publics, Contrevenants, Jeunes prestataires de l'aide sociale, Locataires de logement sociaux, Payeurs de pension alimentaire fautifs, Personnes handicapées

^x Ces messages n'ont été codés comme tel que dans la mesure où la proposition ne présentait pas d'autre contenu significatif que celui de véhiculer un message positif à propos du gouvernement provincial et de son action. En effet, les plans, comme la vaste majorité des communications gouvernementales, peuvent en eux-mêmes être considérés comme des messages positifs que les gouvernements ont à l'égard d'eux-mêmes dans le but d'accroître leur légitimité.

^{xi} Voir Gow, Noël et Villeneuve, 1993

^{xii} Notamment à deux endroits : lors du développement des politiques (Terre-Neuve, 2006 : 14; prop. 264) et lorsqu'il est question des buts et des objectifs (Terre-Neuve, 2006 : 15; prop. 287)

^{xiii} Voir: http://www.heritage.nf.ca/confed_crb/part4.html