

Direction des bibliothèques

AVIS

Ce document a été numérisé par la Division de la gestion des documents et des archives de l'Université de Montréal.

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

NOTICE

This document was digitized by the Records Management & Archives Division of Université de Montréal.

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

Université de Montréal

***Les policy designs* contre la pauvreté**

Une analyse comparée des plans de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au Québec et à Terre-Neuve-et-Labrador

par

Matthieu Mondou

Département de science politique

Faculté des arts et sciences

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

Janvier 2009

© Matthieu Mondou, 2009



Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée :

Les policy designs contre la pauvreté : une analyse comparée des plans de lutte contre la
pauvreté et l'exclusion sociale au Québec et à Terre-Neuve-et-Labrador

présentée par :

Mathieu Mondou

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Christine Rothmayr-Allison, présidente-rapporteur

Éric Montpetit, directeur de recherche

Alain Noël, membre du jury

Résumé

Cette étude propose d'analyser et de comparer les deux seules 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. La question de l'évitement de la politique dégénérative fournit l'occasion de développer un modèle théorique qui s'intéresse à la diffusion des idées de politiques publiques et à ses conséquences sur la présence ou l'absence de la politique dégénérative.

Mots-clés : *Policy design*, pauvreté, exclusion sociale, Québec, Terre-Neuve-et-Labrador, politique dégénérative, analyse de contenu, idées, instruments de politique publique, discours de communication, discours de coordination, État d'investissement social

Abstract

This research uses the tools of Schneider and Ingram's policy design theory to compare the only two comprehensive poverty and social exclusion reduction strategies implemented in Canadian provinces. Using a content analysis of the published governmental action plans, my research seeks to confirm or deny Schneider and Ingram's hypotheses about the pervasiveness of degenerative politics and policy designs. Results show that while Québec's policy design is mainly degenerative, Newfoundland and Labrador's policy design is much more democratic. Two puzzles are addressed through the study of these cases. The relevance of Schneider and Ingram's theory in the Canadian context is first assessed, but foremost, this study addresses the question of the avoidance of degenerative policy-making. This question prompts the construction of a theoretical model that looks at the diffusion of policy ideas and at their consequence on the presence or absence of degenerative policy-making.

Keywords : Policy design, Poverty, Social exclusion, Quebec, Newfoundland and Labrador, Degenerative politics, Content analysis, Policy ideas, Policy instruments, Communicative discourse, Coordinative discourse, Social Investment State

Table des matières

Préface	11
Introduction	13
Plan du mémoire	15
Chapitre I : Historique des événements menant à l’adoption des plans	18
Québec - Du « Parlement de la rue » aux cabinets du gouvernement.....	18
Terre-Neuve-et-Labrador – Exploitation électorale d’un « gisement consensuel »	28
Quelques ressemblances et différences	39
Chapitre II : La théorie du <i>Policy design</i>	41
La théorie du Policy design expliquée	41
Hypothèses : ce que la théorie prévoit	50
Revue de littérature sur la théorie et ses applications	52
Quelques rappels... avant de se lancer.....	56
Chapitre III : Méthodologie	58
La construction d’une analyse propositionnelle adaptée à la démarche hypothético-déductive.....	58
Quelques remarques explicatives	65
Procédure.....	66

Chapitre IV : Résultats, analyse et comparaison des politiques	68
Résultats sur les inférences : quels types de policy design?.....	68
Comparaison par groupe-cible	73
Comparaison qualitative: quelques éléments d'analyse du niveau discursif des politiques	87
La vue du haut du second sommet.....	90
Chapitre V : Retour sur la théorie et explication des résultats	92
Retour sur la théorie : trois anomalies.....	92
Que s'est-il passé? Ce qu'il s'agit d'expliquer	95
Un modèle explicatif axé sur la diffusion des idées et le type de discours gouvernemental	96
Québec : rupture dans le discours de coordination	103
Terre-Neuve-et-Labrador : concordance du discours de coordination et de communication	105
Conclusion	108

Liste des tableaux

Tableau 1 - Le plan dans l'économie québécoise.....	28
Tableau 2 - Le plan dans l'économie terre-neuvienne.....	39
Tableau 3 - Les instruments de politique publique.....	45
Tableau 4 - Les éléments d'une proposition.....	60
Tableau 5 - Les éléments d'une proposition appliqués à cette étude.....	61
Tableau 6 - Catégories analytiques déduites de la théorie : les éléments du policy design.....	62
Tableau 7 - Deux exemples de propositions codées.....	63
Tableau 8 - Règles d'inférence sur les policy designs.....	64
Tableau 9 - Un exemple de proposition avec un contenu latent et permettant de faire une inférence.....	66
Tableau 10 - Un exemple d'autolégitimation.....	86
Tableau 11 - Une prémisse commune.....	88

Liste des figures et graphiques

Figure 1 - Les rapports entre politiques publiques et société.....	42
Figure 2 - Typologie des groupes-cibles.....	49
Graphique 1 - Budget ventilé du plan d'action québécois (en M\$ - annualisé)	26
Graphique 2 - Budget annuel ventilé du plan d'action terre-neuvien (en M\$ - 2007)	37
Graphique 3 - Pertinence des propositions.....	69
Graphique 4 - Répartition des propositions pertinentes sur les types de <i>policy design</i> après soustraction des doublons	70
Graphique 5 - Répartition des types de <i>policy design</i> sur les groupes- cibles comparables	75
Graphique 6 - Répartition des instruments en fonction des groupes- cibles et de leur construction sociale.....	77
Graphique 7 - Répartition des messages sur les groupes-cibles comparables.....	84
Graphique 8 - Total des messages véhiculés.....	85
Graphique 9 - Cadrage des propositions	89

*À ma grand-mère. Forte, fière et lucide
jusqu'à son dernier jour. Je n'ai jamais
rencontré de personne plus vraie.*

Remerciements

J'aimerais d'abord remercier mon directeur de recherche, Éric Montpetit, qui m'a admirablement bien guidé tout au long de cette aventure. Il a toujours répondu rapidement à mes questions et s'est montré très intéressé à ma recherche. Il a aussi su me motiver à exploiter pleinement les données que j'ai recueillies lors du dernier droit de la rédaction. Je suis reconnaissant pour cette relation de travail exceptionnelle dont j'ai bénéficié.

J'aimerais aussi remercier mes parents qui m'ont toujours appuyé dans ce que j'aimais. Derrière chacune de mes réussites se trouve leur générosité.

Je remercie également Pascale Dufour et Jane Jenson pour leurs commentaires et suggestions sur ma recherche lors de différents stades de son évolution. Ces commentaires m'ont permis d'aller plus loin dans ma réflexion. J'aimerais remercier Audrey L'Espérance pour ses conseils et son « coaching » basé sur sa propre expérience de rédaction et Rukmini Canape-Brunet pour son « magic touch » avec SPSS.

Finalement, je suis reconnaissant de l'aide financière du Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC) et du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH) qui m'a permis de me consacrer entièrement à cette recherche.

Préface

Dans son inventaire des mythes et rituels du monde, James George Frazer relate cette pratique de bouc émissaire humain :

À Onitsha, sur le Niger, on sacrifiait chaque année deux êtres humains pour qu'ils emportent les péchés et en débarrassent le pays. On achetait les victimes par souscription publique. Ceux qui, dans l'année, avaient commis de gros péchés, tels que les incendiaires, voleurs, adultères, sorcier, etc., devaient fournir une contribution de 28 *ngugas*, c'est-à-dire un peu plus de 50 francs. On emportait l'argent ainsi recueilli dans l'intérieur du pays, et on l'employait à acheter deux personnes malades "destinées à être offertes en sacrifice pour tous ces crimes abominables, une pour le pays, et l'autre pour le fleuve". On louait un homme dans quelque ville voisine, pour leur donner la mort. Le 27 février 1858, J.C. Taylor assista au sacrifice de l'une des victimes. Il s'agissait d'une femme de dix-neuf à vingt ans. On la traîna toute vive sur le sol, le visage contre terre, depuis la maison du roi jusqu'au fleuve, sur une distance de trois kilomètres; la foule qui suivait criait : "Perversité! Perversité!" Le but poursuivi était "de débarrasser le pays de son iniquité. Le corps fut traîné sans merci, comme si le fardeau de leurs péchés leur fût enlevé à tous ainsi". De telles coutumes, dit-on, sont encore observées chaque année, en secret, malgré la vigilance du gouvernement britannique, par de nombreuses tribus du delta du Niger. (Frazer, 1981 : 548-9)

L'anthropologue, qui écrit au début du siècle dernier, semble indiquer par son commentaire final (« malgré la vigilance du [bon] gouvernement britannique ») que cette pratique « sauvage » ne saurait avoir lieu dans des pays « civilisés ». Cependant, il écrit un peu plus loin :

[L]a coutume de tuer un dieu [bouc émissaire] date d'une période de l'histoire humaine si reculée qu'à une époque plus tardive, même quand on continue de pratiquer la coutume, on est porté à la mal interpréter [sic]. On oublie le caractère divin de l'homme ou de l'animal, et on en vient tout simplement à le regarder comme une victime ordinaire. [...] Car, à mesure qu'une nation se civilise, si elle ne renonce pas entièrement aux sacrifices humains, du moins, choisit-elle comme victimes des misérables qui, de toute façon, seraient mis à mort. (Frazer, 1981 : 558)

Puis, il résume ainsi la pratique :

Si nous ne faisons pas erreur, cette notion se ramène à une simple confusion entre ce qui est matériel et immatériel, entre la possibilité réelle de colloquer un fardeau concret sur les épaules d'autrui, et la prétendue possibilité de transférer nos misères physiques et mentales à quelqu'un d'autre qui s'en chargera à notre place. Lors que nous examinons l'histoire de cette tragique erreur depuis sa grossière formation en pleine sauvagerie, jusqu'à son entier épanouissement dans la théologie spéculative des nations civilisées, nous ne pouvons nous retenir d'un sentiment de surprise en constatant le pouvoir étrange que possède l'esprit humain de donner aux ternes scories de la superstition un faux éclat d'or étincelant. (Frazer, 1981 : 421)

Frazer ignorait toutefois que cette « tragique erreur » se prolongera, *mutatis mutandis*, dans les politiques publiques des gouvernements occidentaux contemporains. La théologie spéculative devient alors discours gouvernemental adoptant des hypothèses causales sur le comportement condamnable de certains groupes marginalisés de la société. Si ces « victimes ordinaires » ne sont aujourd'hui plus mises à mort, elles n'en sont pas moins condamnées publiquement à une vie misérable. De tels raisonnements spécieux revêtent le manteau légitimant de l'action publique, mais leur « faux éclat d'or étincelant » n'éblouira bientôt plus personne...

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 bénéfices 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.

Comme la problématique, cette démarche comporte deux volets. Premièrement, il s'agit de documenter des trajectoires de politiques publiques qui visitent la politique non-dégénérative. À cet égard, il y a trois possibilités : soit elles évitent la politique dégénérative dès le départ, soit elles en sortent ou soit elles retombent dans la politique dégénérative après un certain temps. L'identification et l'explication de ces trois trajectoires possibles parmi les deux cas étudiés permettront de répondre à la problématique principale. Deuxièmement, il s'agit de confirmer ou d'infirmer les hypothèses de la théorie du *policy design*. Cela permettra de répondre à la seconde problématique à propos de la pertinence de la théorie au Canada.

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 (2006a) 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 matière¹.

Plan du mémoire

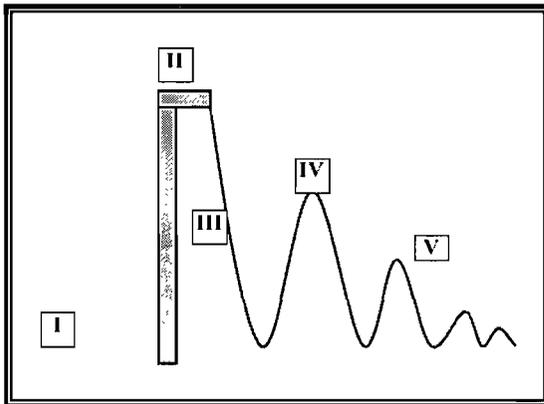
Ce mémoire de maîtrise est divisé en cinq chapitres. Le **premier chapitre** constitue la trame narrative des événements politiques menant à l'adoption des plans d'action par chacun des gouvernements. Cela permet d'ancrer, dès le départ, l'étude comparative dans l'empirie afin de faire ressortir les ressemblances et les différences entre les deux cas. Cette préoccupation pour les événements singuliers ne se fera pas au détriment du questionnement théorique initial puisqu'elle permettra d'éclairer l'effort final d'explication (chapitre V). Le **second chapitre** est consacré à la théorie du *policy design* de Schneider et Ingram (1997). Après avoir offert une description de la théorie et examiné les hypothèses qu'elle permet de générer quant au contenu des politiques de lutte contre la pauvreté, ce chapitre effectue une revue de la littérature discutant et appliquant ses concepts. Le **troisième chapitre** expose la méthodologie utilisée pour l'analyse du contenu des plans d'action. Il détaille la procédure et l'appareil méthodologique à l'origine des résultats abordés dans le **quatrième chapitre**. Les résultats concernant les types de *policy design* y sont d'abord exposés et discutés. Les deux cas sont ensuite comparés systématiquement sur la base des groupes-cibles, puis quelques éléments d'analyse discursive sont exposés à la

¹ 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>

faveur d'une comparaison plus qualitative. Le **cinquième chapitre** revient sur la théorie et aborde ensuite l'explication des résultats. Ce sera l'occasion de confronter les hypothèses aux résultats obtenus. Cet exercice ouvrira la voie à la construction d'un modèle explicatif qui, bien qu'il repose sur l'empirie (chapitre I), demeure guidé par une démarche théorique. Finalement, la **conclusion** répond aux deux problématiques à la lumière de l'ensemble de cet exercice.

* * *

Afin de guider le lecteur à travers ces étapes, ce mémoire propose de filer une métaphore. Tel un sauteur de *bungee*, le lecteur sera appelé à faire un mouvement de va-et-vient, dessinant virtuellement le tracé d'une onde dont l'amplitude diminue de plus en plus, pour finir inévitablement par avoir, de nouveau, les deux pieds sur le sol.



Ainsi, le **chapitre I** arpente le terrain, il l'étudie tel que l'ont vu ses principaux habitants. Le **chapitre II** offre la vue du haut de la tour. Il permet d'avoir une vue d'ensemble et d'apercevoir les paysages lointains. Le **chapitre III** donne les outils pour se repérer durant la première chute. Le **chapitre IV** offre la vue du haut du second sommet, là où le sauteur a pu rebondir grâce à

la solidité de la tour et la force élastique de la corde avec laquelle il est lié. Le **chapitre V** occupe les mouvements ultérieurs de va-et-vient jusqu'à l'inévitable retour au sol. La **conclusion** sera l'occasion de revenir sur l'exercice afin de tirer les leçons que cette expérience exceptionnelle a pu donner à l'amateur de sensation fortes.

Chapitre I : Historique des événements menant à l'adoption des plans

La trame narrative québécoise et terre-neuvienne fait apparaître dans chaque cas un événement central qui viendra confirmer la prise en charge par le gouvernement du problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale : la « loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale » (communément appelée « loi 112 ») adoptée par l'Assemblée nationale du Québec le 13 décembre 2002 et la publication du *Strategic Social Plan* par le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador en août 1998. Autour de cet événement central se déploient des interactions entre trois types d'acteurs : ministres, hauts fonctionnaires et groupes communautaires.

Il sera d'abord question du cas du Québec et ensuite du cas de Terre-Neuve-et-Labrador.

Québec - Du « Parlement de la rue » aux cabinets du gouvernement

La plupart des descriptions traçant l'historique de l'adoption de la loi 112 débutent avec la marche *Du Pain et des Roses* organisée par la Fédération des Femmes du Québec (FFQ) durant l'été 1995. Le choix de ce point de départ dans la narration des événements n'est pas arbitraire. Il s'agit de l'événement qui a mis la question de la pauvreté à l'agenda médiatique québécois. En effet, la marche a bénéficié d'une bonne couverture médiatique et, dans un contexte de récession et de coupures budgétaires, d'une large sympathie dans la population québécoise (Ninacs, Béliveau et Gareau, 2003 : 4). Pour les groupes mobilisés, il s'agissait d'interpeller la population, notamment en distribuant symboliquement du pain et des roses durant les marches, à propos de la problématique grandissante de la pauvreté dans la société québécoise, et plus particulièrement celle des femmes qui vivent une situation d'inégalité dans le marché du travail. La FFQ était alors dirigée par Françoise David qui entretient des liens de collaboration étroite avec le milieu communautaire québécois.

Ces liens seront en quelque sorte mis à contribution lorsque le gouvernement péquiste de Lucien Bouchard organise le Sommet sur l'économie et l'emploi en octobre 1996. Voulant s'assurer de rassembler l'ensemble des « partenaires » autour d'un objectif commun de prime abord plutôt conflictuel, celui de l'élimination du déficit, le gouvernement assoit à une même table représentants des syndicats, du patronat et, fait nouveau, du milieu communautaire. Cet exercice de concertation a permis de donner une certaine voix aux représentants communautaires qui, alliés avec les syndicats, ont réclamé une clause « appauvrissement zéro » : que l'élimination du déficit se fasse sans appauvrir le cinquième le plus pauvre de la population québécoise. Cette approche « pragmatique et modérée » (Noël, 2002 : 104) ne leur a toutefois pas permis d'obtenir gain de cause auprès du gouvernement. Néanmoins, la création des *Fonds de lutte contre la pauvreté* (qui financeront différentes actions communautaires locales) constituait une avancée cruciale dans la reconnaissance gouvernementale du problème de la pauvreté. De plus, la présence du secteur communautaire à une table de concertation nationale discutant des grands enjeux fiscaux du Québec est généralement considérée comme un gain en soi pour le « tiers secteur ».

Au sein de ce « tiers secteur » québécois, un groupe en particulier sera important pour la suite des événements. Le Carrefour de Pastorale en Monde Ouvrier (CAPMO) a été fondé en 1978 par des prêtres et des laïcs de Québec préoccupés de justice sociale (Ninacs, Béliveau et Gareau, 2003 : 1-4). En octobre 1997, le CAPMO organise une manifestation publique sur la colline parlementaire à Québec, le Parlement de la rue. Le but est encore une fois d'interpeller la population en général, mais aussi plus particulièrement les politiciens et les fonctionnaires au sujet du problème de la pauvreté. Lors des visites de parlementaires, étudiants ou groupes religieux, une, en particulier, fût marquante pour la suite. En effet, lorsque le Ministre des finances, et futur Premier ministre, Bernard Landry visite le campement, quelqu'un lui lance le défi d'entrer en dialogue avec les personnes en situation de pauvreté (Dufour, 2004 : 74). Le Ministre accepte le défi et convient avec le CAPMO quelques semaines plus tard de cette formule de dialogue : des personnes en

situation de pauvreté liées au « Carrefour des savoirs » du CAPMO seront présents aux huit clos prébudgétaires, auront accès à 2 ou 3 rencontres avec des haut fonctionnaires et auront 2 rencontres d'une heure et demi avec le Ministre Landry (Labrie, 1999 : 84; Hudon-Fortier, 2005 : 6-7).

Vivian Labrie est la personne responsable du CAPMO qui a convenu de cette formule avec le chef de cabinet de Bernard Landry. Elle est sans doute la personne ayant le plus contribué à faire advenir cette idée d'une loi-cadre pour lutter contre la pauvreté². Lors du Parlement de la rue, une première ébauche de la loi qu'elle avait rédigée circulait afin de faire connaître l'idée dans le secteur communautaire. La proposition fût instantanément rassembleuse puisqu'elle permettait aux groupes communautaires de passer d'un rôle réactif de défense des acquis (plutôt modestes) à un rôle actif et positif permettant d'espérer des gains significatifs (Noël, 2002 : 105). Le secteur communautaire ainsi rallié serait alors initiateur d'un processus politique, proposant un ordre du jour et un contenu de politique publique.

En janvier 1998, le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté est créé sur les bases du CAPMO. Vivian Labrie, initiatrice de l'idée, est désignée comme porte-parole officiel. Le Collectif est composé à l'origine de groupes religieux, de centrales syndicales, de la FFQ et de groupes représentant les personnes en situation de pauvreté. Il sera toutefois appelé à grandir avec la venue de groupes étudiants, représentants du secteur communautaire, regroupements préoccupés ou agissant dans le domaine de la santé mentale, du logement et du secteur coopératif. En septembre 1998, le Collectif déclenche un processus de consultation populaire qui s'étendra jusqu'en juin 1999. Le but de cette démarche était de définir avec les personnes concernées le contenu éventuel d'une loi-cadre sur l'élimination de la pauvreté. Le processus se voulait délibératif, démocratique et populaire. Les organisateurs du Collectif ont fait le choix conscient *d'aller à la rencontre*

² C'est d'ailleurs de l'aveu même de Bernard Landry (alors chef de l'opposition officielle) en décembre 2004 lors des débats en chambre sur la réforme du régime de sécurité du revenu (loi 57) (cité dans Hudon-Fortier, 2005 : 88).

des différentes personnes concernées en organisant une tournée des régions partout au Québec. L'idée étant de ne pas simplement inviter les gens à participer, mais aussi d'apporter la consultation chez les gens, les obstacles à la participation (prendre la parole en public, transport, etc.) étant plus importante chez les personnes en situation de pauvreté. Presque 6000 personnes ont contribué à cet exercice qualifié de « délibération publique » (Noël, 2002 : 105) et de « démocratie participative » (Ninacs, Béliveau et Gareau, 2003 : 7). Le Collectif a ensuite reçu l'aide de juristes afin de mettre en forme la version finale de la proposition dans le langage juridique québécois (Noël, 2002 : 105; Ninacs, Béliveau et Gareau, 2003 : 7).

Parallèlement à l'ensemble de ces activités, le Collectif a fait circuler une pétition demandant aux parlementaires d'adopter une loi-cadre sur l'élimination de la pauvreté. La réponse du public fût considérable puisque, lors du dépôt de la pétition à l'Assemblée Nationale, plus de 215 000 signatures ont été recueillies. Fait à noter, la procédure de dépôt en chambre a été chapeautée par trois parlementaires provenant des trois partis représentés à l'Assemblée Nationale.

L'ensemble de ces efforts n'auraient toutefois pas mené à l'adoption de la loi sans un changement crucial : celui du chef de gouvernement. Ce n'était pas un secret pour personne que Lucien Bouchard était contre l'idée d'une telle loi, estimant qu'aucun gouvernement au monde ne pourrait accepter le projet de loi du Collectif (Noël, 2002 : 106). Il était également contre l'idée contenue dans le projet de loi d'un barème-plancher pour la prestation d'aide sociale au-delà duquel aucune pénalité fiscale pouvait être appliquée, estimant que cette proposition encouragerait les fraudeurs (Hudon-Fortier, 2005 : 12). Quand il démissionne du poste de Premier ministre du Québec en janvier 2001, une opportunité politique se présente pour le Collectif puisque, après de courtes tergiversations internes au Parti québécois, Bernard Landry devient le nouveau Premier ministre et Pauline Marois, Ministre des Finances. Les deux sont plutôt favorables à l'idée du Collectif (Dufour, 2004 : 175) et, comme mentionné plus haut, des liens axés sur l'idée d'un dialogue entre personnes pauvres et politiciens et hauts fonctionnaires avaient déjà été

créés entre le Collectif et M. Landry. Dans un contexte où le « premier (et la seconde) parmi les pairs » du Conseil des ministres sont favorables à l'initiative, les obstacles politiques sont soudainement beaucoup moins nombreux.

La loi 112 visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale est ainsi adoptée à l'unanimité par les membres de l'Assemblée nationale en décembre 2002. La loi 112 reprend plusieurs des éléments contenus dans la proposition du Collectif mais avec quelques différences, notamment dans le libellé du titre, indiquant une transformation importante de l'objectif. Initialement, la loi-cadre du Collectif voulait *éliminer* la pauvreté au Québec. La loi 112 vise plutôt à *lutter* contre la pauvreté *et l'exclusion sociale*, un deuxième terme qui a été introduit par le gouvernement. En même temps, l'énoncé de politique (Québec, 2002b) sous forme de « stratégie nationale » est publié. Les éléments plus contraignants pour le gouvernement sont toutefois contenus dans la loi 112. Différentes dispositions relatives aux prestations d'aide sociale (protection, assouplissement des règles de calcul et augmentation des prestations) y sont incluses. La loi prévoit aussi la création d'un Observatoire (organisme-conseil de savoir/expertise) et d'un Comité consultatif (organisme-conseil représentant les personnes pauvres). Une disposition relative au suivi gouvernemental du dossier était particulièrement importante : l'obligation pour le Ministre responsable de présenter un plan d'action précisant les actions et les objectifs 60 jours après l'adoption de la loi 112 (chapitre III). Dans un contexte où le 2^e mandat consécutif du Parti québécois s'étirait sur sa 4^e année, le plan d'action n'a toutefois pas été présenté avant le déclenchement des élections en mars 2003. La plupart des commentateurs (notamment Noël, 2002 : 106) affirment que l'adoption de la loi a bénéficié de ce contexte préélectoral et de la volonté du gouvernement Landry d'affirmer son engagement social-démocrate à sa base électorale, se distinguant ainsi de son prédécesseur plus conservateur, Lucien Bouchard.

Le plan d'action n'aura toutefois pas été présenté par un ministre péquiste puisque le Parti libéral du Québec de Jean Charest est élu avec une majorité de sièges en avril 2003. Le Parti libéral avait promis en campagne électorale des réductions d'impôts. Peu de temps

après sa formation, le gouvernement émet une série de déclarations qui laisse planer un doute sur sa capacité à remplir cette promesse. Le gouvernement Charest affirme à répétition que les finances publiques ont été laissées en mauvais ordre par le gouvernement précédent, en laissant entendre que sa marge de manœuvre est grandement compromise. Parallèlement, le discours sur la « réingénierie » de l'État québécois (un concept qui devait rimer avec réduction de l'État), la remise en question du « modèle québécois » et l'assouplissement du Code du travail braquent les syndicats et leurs alliés du secteur communautaire.

En prenant le pouvoir au printemps 2003, Jean Charest a déclaré à plusieurs reprises que l'heure était venue, au Québec, de passer à une nouvelle façon de faire les choses. « Nous sommes arrivés au bout d'un modèle de fonctionnement » expliquait-il, et l'État québécois ne peut « continuer à tout taxer et à se mêler de tout ». Les « groupes d'intérêt qui bénéficient du statu quo » vont résister, mais « les intérêts historiques du Québec et de tous les Québécois » devront prévaloir. (Noël, 2004 : 11)

C'est dans ce contexte d'attente craintive que les groupes sociaux rassemblés derrière le Collectif demandent à plusieurs reprises la publication du plan d'action au nouveau ministre responsable, Claude Bécharde. L'annonce du ministre en juillet 2003, exprimant sa volonté d'appliquer les pénalités prévues pour les prestataires de l'aide sociale refusant de participer à des mesures d'employabilité³, n'a fait qu'aggraver ce climat propice au conflit entre le Collectif et le gouvernement.

En novembre 2003, un document de travail interne au ministère fait l'objet d'une fuite au quotidien *Le Devoir*. Il s'agit d'une version du plan d'action gouvernemental de lutte contre la pauvreté. Bien qu'elle soit cohérente avec les engagements électoraux du gouvernement libéral (Noël, 2004 : 12), cette version du plan allait à l'encontre de l'esprit de la loi 112 et directement contre l'approche du Collectif en matière de lutte contre la pauvreté. Au lieu d'éliminer les mesures punitives, elles les renforçaient. Le plan prévoyait, en plus des pénalités mentionnées précédemment, une pénalité de 50\$ par mois pour tout nouveau prestataire de l'aide sociale considéré « apte à l'emploi » et ayant cumulé plus de

³ Ces mesures avaient été créées en 2000 sous un gouvernement péquiste, mais n'auraient pratiquement pas été mises en application (Chouinard, 2003).

12 mois de présence à la sécurité du revenu. Cette contradiction apparente n'a pas manqué de faire réagir les éditorialistes et l'ensemble des groupes derrière le Collectif. Le plan coulé a ainsi été dénoncé de manière quasi unanime (Noël, 2004 : 12). Il n'est seulement possible que de spéculer sur la provenance de cette fuite. S'agit-il d'une véritable fuite provenant de personnes opposées au plan ou bien, s'agit-il d'un « ballon d'essai » ? Si l'on croit Camil Bouchard, porte-parole de l'opposition péquiste en matière de solidarité sociale au moment de la publication du plan, il s'agirait d'une fuite venant de fonctionnaires opposés à ce plan. Selon lui, les fonctionnaires du ministère étaient depuis longtemps favorables à une approche incitative plutôt que punitive⁴.

Quoi qu'il en soit, devant une telle opposition et des sondages d'opinion très défavorables au gouvernement, un tout autre plan sera finalement présenté. Ses premiers éléments ont d'abord été présentés lors du discours du budget le 30 mars 2003. Tentant de lier sa promesse de réduction d'impôt avec le nouveau plan d'action, deux mesures d'appui aux faibles revenus sont créées⁵. Le lien entre la promesse électorale et ces deux mesures n'a toutefois pas été aussi bien accepté par la population (Noël, 2004 : 9). Dans une certaine mesure, elles ont contribué à créer une perte de confiance envers le gouvernement pour avoir brisé une promesse. Elles ont aussi provoqué un ressac venant d'une partie de la classe moyenne, encouragée par certains commentateurs et politiciens, qui avait l'impression que ces réductions d'impôt destinées « à des personnes qui, de toute façon, ne paient pas d'impôt » se faisaient « encore sur le dos de la classe moyenne ».

Finalement, le plan officiel est présenté quelques jours plus tard, le 2 avril 2004, soit 16 mois après l'adoption de la loi 112. Ce plan rompt officiellement avec l'approche punitive et consacre l'approche incitative pour amener les prestataires de l'aide sociale vers l'emploi et l'autonomie. Le leitmotiv est l'emploi comme voie de sortie de la pauvreté. L'indexation des prestations d'aide sociale est assurée pour les années suivantes (quoique à un niveau différencié selon la distinction entre prestataires « aptes » et « non aptes » au

⁴ Selon les propos recueillis par Hudon-Fortier (2005 : 64)

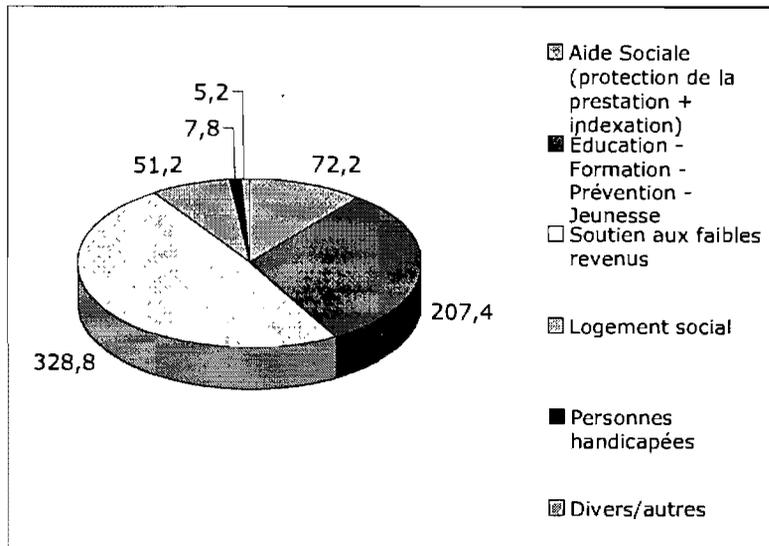
⁵ La Prime au travail et la mesure de Soutien aux enfants décrites plus bas

travail). Les prestations sont aussi protégées contre les pénalités administratives (sauf en cas de fraude). En plus de la prime au travail, le plan bonifie (et promet de continuer à augmenter) la prime pour la participation à des mesures d'employabilité. Une augmentation constante du salaire minimum est aussi privilégiée afin de « rendre le travail payant ». Le plan promet un nouveau régime de sécurité du revenu particulier pour les personnes « ayant des contraintes sévères à l'emploi », une politique du médicament contenant un principe d'équité envers les personnes assistées sociales et les personnes âgées à faible revenu et des investissements dans le logement social. Le tout est chiffré à 2,5 milliards de dollars pour une période de 5 ans, un chiffre qui a récemment été révisé à 3,2 milliards (Hamad, 2008). Initialement, le plan ne créait pas l'Observatoire et le Comité consultatif, préférant soumettre leur naissance institutionnelle à un examen exhaustif des structures administratives, en accordance avec la volonté de « réingénierie » du gouvernement. S'éloignant avec le temps de cette initiative controversée, le gouvernement crée finalement deux organismes-conseils en 2005, le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion et le Comité consultatif.

La réaction du Collectif au plan modifié fût mitigée. Il salue d'abord « l'effort louable pour respecter les obligations qui lui [le gouvernement] sont faites par la loi », mais souligne aussi les « omissions graves qui vont laisser la situation des personnes les plus pauvres se détériorer encore » (Collectif, 2004a). Le Collectif illustre de manière simple sa réaction : le plan fait quelques pas en avant, mais aussi d'autres en arrière et d'autres de côté (Collectif, 2004b)⁶.

⁶ Voir aussi Hudon-Fortier, 2005 : 75-76

Graphique 1 - Budget ventilé du plan d'action québécois (en M\$ - annualisé)



Le graphique 1 additionne et regroupe les dépenses indiquées dans le plan. Les dépenses totales (révisées à 3,2 G\$) prévues sur cinq ans ont été annualisées afin d'être comparables avec le plan terre-neuvien.

La première partie (« Aide sociale », 11%) regroupe plusieurs mesures. D'abord, elle inclut les différentes mesures de protection des prestations d'aide sociale prévues par l'article 15 de la loi 112. Ces mesures sont chiffrées à 112 M\$ sur 5 ans. Elles répondent essentiellement à des demandes provenant du Collectif : barème-plancher pour la prestation d'aide sociale au-delà duquel aucune pénalité fiscale peut être appliquée (sauf en cas de fraude), extension de l'exemption partielle (100\$) des revenus provenant d'une pension alimentaire dans le calcul de la prestation à tous les parents ayant des enfants à charge (auparavant limité au enfants de 5 ans et moins) et assouplissement des règles de comptabilisation des actifs des prestataires afin de favoriser l'autonomie. Ensuite, la partie « aide sociale » inclut les montants alloués à l'indexation des prestations d'aide sociale⁷ et une mesure d'aide alimentaire aux écoles en milieu défavorisé.

⁷ Ce montant (29 M\$) n'était pas indiqué dans le document initial du plan (Québec, 2004). Il provient du premier rapport annuel (Québec, 2005 : 7).

Dans la partie « Éducation » (31%), l'initiative de loin la plus coûteuse est le programme « Une école adaptée à tous ses élèves ». Il s'agit d'un programme du MEQ qui, avec le programme « Agir autrement », vise à prévenir le décrochage scolaire. Une initiative pour financer les employeurs qui favorisent la conciliation travail-étude et la formation de jeunes prestataires de l'aide sociale est également prévue. Finalement, le MEQ investit également dans différentes mesures pour favoriser la réussite scolaire.

Les mesures de « Soutien aux faibles revenus » occupent la plus grande part budgétaire du plan (48%). Elles incluent d'abord la refonte du régime fiscal des familles. Cette mesure de « Soutien aux enfants » est le poste budgétaire le plus important du plan (1,1 G\$ sur 5 ans). Il s'agit d'un crédit d'impôt remboursable pour les familles avec enfants. Le crédit est plus généreux pour les familles à revenus modestes : il atteint un montant maximal qui diminue à partir d'un revenu familial de 42 500\$ pour un couple avec deux enfants (Québec, 2004 : 26). La seconde mesure de soutien aux faibles revenus est la « Prime au travail », un *in work benefit* adressés aux travailleurs faiblement rémunérés. Son montant maximal est atteint lorsque le bénéficiaire a un revenu annuel de 10 000\$ et elle est plus généreuse envers les parents travailleurs, particulièrement envers les parents seuls (famille monoparentale). La troisième mesure est un programme de « Supplément de loyer » aidant les ménages à faible revenus à payer le coût de leur logement locatif. Finalement, même si cette mesure n'occasionne pas directement de dépense au gouvernement, l'augmentation constante du salaire minimum constitue une mesure d'aide aux faibles revenus.

Le gouvernement investit également dans le logement social (8%) et bonifie son aide aux personnes handicapées (1%). 256 M\$ d'argent provincial sont prévus afin de construire 16 000 nouveaux logements à loyer modique et 39 M\$ sont ajoutés au programme de rénovation domiciliaire afin d'augmenter le nombre de subventions pour l'adaptation du logement des personnes handicapées. Finalement, diverses autres mesures (1%) sont incluses dans le plan dont une dotation pour le crédit communautaire et le

financement d'initiatives précises en collaboration avec la Fondation Lucie et André Chagnon et le Fonds québécois d'initiatives sociales.

Tableau 1 - Le plan dans l'économie québécoise⁸

Québec	
Montant total des dépenses du plan (annualisé)	640 000 000\$
Pourcentage du PIB (2007 – prix du marché)	0,22%
Pourcentage des revenus totaux (2007-2008)	1,0%
Dépense par habitant (2006 population réelle)	83\$ / habitant

Au total, le plan québécois accapare 1% des revenus gouvernementaux de 2007-2008, représente 0,22% du PIB et dépense en moyenne 83\$ par habitant.

Terre-Neuve-et-Labrador – Exploitation électorale d'un « gisement consensuel »

Si le cas du Québec a été bien documenté dans le monde académique, celui de Terre-Neuve-et-Labrador demeure un terrain peu sondé par les universitaires. Il existe peu d'écrits sur la stratégie terre-neuvienne autres que ceux produits par le gouvernement de la province. Le récit présenté ici se base donc principalement sur la littérature officielle. Cette lacune est toutefois comblée dans une certaine mesure par la richesse des rapports produits

⁸ Les données sur la population, le PIB et les revenus du gouvernement sont de Statistique Québec : http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/conjn_econm/TSC/index.htm (page consultée le 21 janvier 2009)

sur le sujet. Le gouvernement provincial a organisé plusieurs consultations publiques sur les politiques sociales au cours des deux dernières décennies. Ces consultations permettent d'observer à travers une longue période de temps l'existence d'une certaine tendance consensuelle parmi les personnes consultées.

Les constats d'une commission royale sur « l'emploi et le chômage » de 1986 constituent la toile de fond des différentes consultations qui ont eu lieu durant les dix années précédant la publication du plan d'action terre-neuvien. Le rapport de la commission, rédigé par J.D. House⁹, ne prend pas de détour pour affirmer que la province a un problème de chômage et de pauvreté. Il fait le constat que les politiques de développement passées axées sur l'urbanisation et l'industrialisation n'ont pas rempli leurs promesses de prospérité (Terre-Neuve, 1986 : 3). Le rapport suggère plutôt d'adopter une autre approche, celle des « petites économies ouvertes » (*small open economies*). Il recommande ainsi essentiellement de créer une série d'institutions sociales et économiques que l'on retrouve dans les pays scandinaves¹⁰ : concertation tripartite, conseils locaux pour gérer en collaboration le marché de l'emploi et politiques d'activation. Une série d'idées qui seront largement reprises lors des consultations ultérieures se retrouvent déjà dans la compréhension du problème qu'offre ce rapport. Le rapport repose sur un esprit de pragmatisme autour de la recherche de solutions, mais admet en même temps que le problème n'est pas simple. Ces deux affirmations ouvertes servent à mieux introduire un moyen privilégié : la consultation et la concertation. Il réaffirme en même temps la valeur du *self-reliance* qui a une résonance historique dans la province (Overton, 1997).

⁹ M. House est à la fois sociologue et haut fonctionnaire. Il a écrit et travaillé dans le monde académique et politique sur les problématiques économiques et sociales de Terre-Neuve. L'année avant la publication de la commission royale, en 1985, il a émis une série de recommandations afin de maximiser les nouveaux revenus pétroliers de la province. Il œuvre ensuite jusqu'en 1996 au sein du *Economic Recovery Commission*, une instance gouvernementale dont le credo était la décentralisation des pouvoirs décisionnels vers des conseils régionaux et l'adoption d'une « approche intégrée » envers le développement économique et social. Depuis l'élection du gouvernement Williams, il est sous-ministre au *Department of Innovation, Trade and Rural Development*; voir House, 2005

¹⁰ Le rapport associe d'ailleurs le modèle scandinave à une « pensée avancée » (Terre-Neuve, 1986 : 5)

Finalement, le rapport adopte une prémisse cruciale. Il reconnaît que le développement économique est lié au développement social (Terre-Neuve, 1986 : 2, 16).

Cette reconnaissance du lien fondamental entre développement économique et développement social ne viendra du *gouvernement* qu'en 1993 lorsque le Premier ministre Clyde Wells annonce son intention de doter la province d'un *Strategic Social Plan* (SSP), considéré comme complément à son *Strategic Economic Plan* (SEP) publié en 1992 (Felt, Wheaton et Powers, 2006 : 3). Le gouvernement Wells répondait ainsi à des demandes répétées de la part du secteur communautaire et, plus particulièrement, du Community Services Council Newfoundland and Labrador (CSC). Ce groupe, fondé en 1976, s'est donné pour mission de doter le « tiers secteur » d'une structure de coopération et de partage d'information dans l'espoir que cette initiative encourage les gouvernements à avoir une meilleure relation avec les organisations locales et communautaires (Felt, Wheaton et Powers, 2006 : 4; Phillips, 2001). Grâce à des présentations auprès de politiciens et de haut fonctionnaires, le CSC a réussi à convaincre le gouvernement que le développement économique sans développement social peut mener à des problèmes d'instabilité sociale coûteux. Tout au long des années 1990, les gouvernements fédéral et provincial insistaient sur l'importance stratégique de l'infrastructure économique. Les groupes du secteur communautaire, sans désavouer l'importance de l'argument gouvernemental, y opposaient celui de l'infrastructure sociale, comme complément nécessaire afin d'assurer le bien-être (*welfare*) de la population. Le SSP apparaît donc comme une initiative gouvernementale, mais une initiative dont le résultat a été fortement conditionné par les demandes du secteur communautaire terre-neuvien.

Suite au départ à la retraite de Clyde Wells en 1996, Brian Tobin passe de la politique fédérale à la politique provinciale et devient Premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador en 1996. Dès son arrivée au pouvoir, il donne son appui au SSP. Une revue des programmes confirme les peurs que les services et programmes gouvernementaux deviennent insoutenables à long terme étant donné la baisse des revenus, le vieillissement de la population et le haut taux de chômage de la province. Le SSP apparaissait, dans ce

contexte, comme une initiative qui innovait afin de résoudre la crise appréhendée (Felt, Wheaton et Powers, 2006 : 10).

Le *Social Policy Advisory Committee* (SPAC) est ainsi créé par le gouvernement dans le but d'organiser des consultations populaires qui mèneront à la rédaction du SSP. Il incarne alors concrètement une idée réclamée depuis 1987 par le CSC, celui d'une structure indépendante de *planification sociale* (Felt, Wheaton et Powers, 2006 : 5; Philips, 2001). Il est composé de 15 membres qui sont tous extérieurs au gouvernement. Ils proviennent du secteur communautaire¹¹, du mouvement des femmes, du domaine de la santé, du travail social, de l'éducation des adultes, des étudiants et des peuples autochtones. Dans un contexte où la population et, *a fortiori*, le secteur communautaire étaient méfiants envers les volontés gouvernementales de réformes des programmes sociaux (qui ont rimé durant les décennies précédentes avec coupures budgétaires) le SPAC offrait une certaine garantie d'indépendance à l'égard du gouvernement en place. Cette indépendance se voulait comme un facteur favorisant le « dialogue public » (*public dialogue* est l'expression utilisée dans les documents officiels). Selon des auteurs liés au CSC, le SPAC a eu toute la latitude souhaitée pour concevoir et organiser les consultations (Felt, Wheaton et Powers, 2006 : 10). En plus de consultations publiques ouvertes, des séances avec les intervenants du secteur social et une consultation avec la fonction publique ont été menées (Phillips, 2001).

Le processus de consultation débute donc en automne 1996 à travers les régions de Terre-Neuve-et-Labrador. Le SPAC insiste dans ses présentations et documents que cet exercice est un temps pour « mettre de côté les conflits et oublier les intérêts individuels » pour la tâche à venir (Terre-Neuve, 1997 : « foreword »), une idée qui sera reprise dans la version finale du SSP (Terre-Neuve, 1998 : 21). Son rapport sera publié en mars 1997 et sera divisé en deux volumes, un compte-rendu des propos entendu lors de la consultation et les recommandations. Ce rapport intègre des demandes locales et régionales avec une nouvelle façon de concevoir les politiques sociales discutée dans les cercles d'analystes et

¹¹ Sa présidente, Penelope Rowe, était directrice du CSC

d'acteurs politiques à travers le Canada et plusieurs pays anglo-saxon (Felt, Wheaton et Powers, 2006 : 11). La pauvreté y est vue comme résultant du manque d'emploi, reprenant ainsi la position du rapport de 1986. Le comportement des personnes assistées sociales et des chômeurs n'est donc pas mis en cause¹². Par ailleurs, une lecture attentive des recommandations permet de constater que plusieurs des « préoccupations » (*concerns*) et des mesures suggérées se retrouvent tel quel dans le plan d'action de 2005 (notamment sur l'intervention précoce, l'élimination des frais pour le matériel scolaire et la création d'un comité interministériel de pilotage).

Parallèlement à la consultation publique du SPAC, un autre groupe du secteur communautaire, le *Community Alliance for Better Solutions* (CABS), organise un sommet populaire en novembre 1996, le *People's Summit*. Il est important de mentionner que ce sommet reçoit l'approbation et l'appui financier du SPAC (Terre-Neuve, 1996). Ces forums ont pu rejoindre un auditoire plus éloigné à travers une diffusion télévisuelle. Le CABS a aussi organisé des rencontres avec des ministres et une émission d'affaire publique sur une chaîne câblée (Buchan, 1997 : 264). Le CABS a été fondé en 1996 et regroupait alors une centaine de groupes provinciaux interpellés par les coupures dans les programmes sociaux, la pauvreté et le chômage grandissant dans la province (Callahan, 1999). Dans ses rangs, on retrouvait Kathy Dunderdale, personnalité active dans le milieu communautaire et municipal, élue en 2003 sous la bannière conservatrice. Elle occupera une place de choix au Conseil des ministres en tant que présidente du Comité sur la politique économique. Elle est secondée dans ses fonctions en tant que Ministre du *Department of Innovation, Trade and Rural Development* par J.D. House, mentionné précédemment (House, 2005 : 477).

¹² La non remise en question du comportement individuel des chômeurs terre-neuviens peut être considéré comme une donnée du contexte sociétal terre-neuvien qui devient intelligible grâce au concept de *pauvreté intégrée* de Paugam (2005 : 88-90). Ce contexte sociétal est certainement à lier avec l'héritage de politique publique prédatant la confédération. En effet, comme l'affirme Boychuk (1998: 39), l'assistance publique permettaient aux pêcheurs et aux agriculteurs de demeurer des producteurs indépendants plutôt que de travailleurs salariés. Les chômeurs saisonniers pouvaient ainsi poursuivre leur activité productrice autonome hors de la sphère marchande (réparation des outils, stockage, etc.).

En 1997, le *Department of Social Services* est transformé et change de nom pour le *Department of Human Resources, Labor and Employment*. Ce changement de désignation n'est pas que cosmétique, mais reflète un tournant dans l'organisation de ce secteur de l'administration publique. Le ministère adopte désormais une approche basée sur l'activation, l'investissement dans les personnes (le slogan *Investing in people* sera dorénavant présent dans les communications externes) et une approche de livraison des services publics qui se veut « centrée sur le client » (Gruber, 1987 :13-24). Un programme NewfoundlandJOBS est créé et propose de l'aide aux « clients » de l'aide sociale pour l'insertion en emploi en utilisant des instruments incitatifs (Terre-Neuve, 2002a : 19). Fait important, selon un rapport de consultations menées en 2002 dans le cadre de la réforme de l'aide sociale, ce virage client/activation fait consensus parmi les groupes consultés, dont les personnes assistées sociales elles-mêmes (Terre-Neuve, 2002b).

En août 1998, le *Strategic Social Plan* est publié. Le gouvernement y endosse pleinement les recommandations du rapport du *Social Policy Advisory Committee*. Le plan met l'accent sur le fait que le gouvernement provincial doit travailler avec le secteur communautaire, le secteur privé, les instances régionales et le gouvernement fédéral. La justification pour ce partenariat est souvent l'efficacité. Le discours sur la résolution collective des problèmes occupe beaucoup d'espace et y revient comme un leitmotiv. Le principe qui lie le développement social au développement économique, ainsi que celui de « l'investissement dans les personnes » y est également repris. Selon J. D. House (2005 : 482) qui a participé activement à l'élaboration du *Strategic Economic Plan*, deux personnes provenant du domaine des sciences sociales (sociologie et développement communautaire) ont travaillé au sein de l'appareil gouvernemental afin d'influencer le cadrage du SSP. Simultanément à la publication du SSP, le Premier ministre Tobin crée un organisme-conseil, le *Premier's Council on Social Development*, dont les membres sont nommés afin de donner des conseils spécialisés en matière de développement social. Les membres proviennent de différentes régions de la province et sa composition se veut représentative d'une diversité de points de vue. Dans ses rangs, on retrouve Moyra Buchan, présidente-

fondatrice du CABS. Finalement, le SSP crée un comité interministériel chargé du pilotage et de l'exécution en coordination avec les instances régionales. Bien qu'il se veuille un plan, le SSP n'est pas véritablement un *plan d'action* gouvernemental détaillant les moyens et les instruments mis en œuvre pour atteindre des objectifs précis et chiffrés. Les buts sont assez flous pour que le gouvernement puisse esquisser toute mesure concrète, malgré un système « d'audit social » mis en place afin de surveiller les progrès. Le véritable but du SSP est plutôt celui d'un changement dans les façons de faire et de penser les politiques sociales dans la province. Il fournit en quelque sorte un nouveau cadre (*framework*) à l'action publique dans le domaine des politiques sociales pour les années qui suivront (Felt, Wheaton et Powers, 2006 : 13).

Le 21 octobre 2003, le parti conservateur terre-neuvien est élu avec une majorité de sièges et Danny Williams devient Premier ministre. Sa campagne avait été marquée notamment par sa promesse d'élaborer un plan d'action exhaustif (*comprehensive*) qui transformerait Terre-Neuve-et-Labrador en l'espace de dix ans, faisant passer la province la plus pauvre de la fédération à celle ayant le moins de pauvreté (Collin, 2007 : 9)¹³. Le modèle que le Premier ministre Williams a en tête lorsqu'il prend cet engagement semble être celui de l'Irlande. L'Irlande, cette « petite économie ouverte », île traditionnellement isolée des richesses du continent et partageant un héritage culturel commun avec la province, semble offrir un point de comparaison naturel avec Terre-Neuve-et-Labrador. Le pays évoque surtout un exemple concret de succès pour cet engagement électoral du gouvernement Williams. Suite à un dîner avec le chef de gouvernement (*Taoiseach*) irlandais, Bertie Ahern, Danny Williams affirme en chambre :

Newfoundland and Labrador can learn a great deal from the Irish experience. When Ireland joined the European Union in 1973, its economy was among the poorest in Europe. Today, it is the fastest growing EU economy. Ireland has been very successful in attracting

¹³ On note ici l'émulation de la stratégie de communication du *New Labour* de Tony Blair lorsqu'il promettait en 1999 de réduire de moitié la pauvreté infantile pour l'année 2010 et de l'éliminer complètement pour l'année 2020. Les stratégies sont similaires au moins à deux niveaux : message clair et inspirant un certain espoir politique et initiative politique attaché de près à un mandat électoral et à la personnalité d'un Premier ministre.

investment and focusing on exports and it now boasts the youngest population in all Europe and an exceptional education system. Mr. Speaker, these sound like ambitious goals for this Province given our current fiscal situation, however, these are the kinds of goals that this Province must aspire to and with patience, cooperation and by making smart long-term decisions we can be the next Ireland. If Ireland can do it, then Newfoundland and Labrador can certainly do it, too. I spoke extensively with the Taoiseach about how Ireland successively turned its economy around and how we can emulate that experience in this Province (Terre-Neuve, 2004)¹⁴.

En mars 2005, le gouvernement annonce dans le discours du Trône son intention de se doter d'une stratégie exhaustive de lutte contre la pauvreté en collaboration avec les partenaires impliqués à l'intérieur et l'extérieur du gouvernement (Terre-Neuve, 2005a). Le budget détaillera quelques mesures qui seront plus tard incluses dans le plan. En juin 2005, le gouvernement lance le processus de consultation qui s'étendra jusqu'en novembre en publiant un document préparatoire pour les personnes consultées. Le document détaille un état de la situation et examine quelques initiatives semblables dans d'autres juridictions (Terre-Neuve, 2005b). L'ensemble du processus de consultation inclut des « rencontres d'expertise » avec des organismes impliqués dans la lutte contre la pauvreté, des *focus groups* avec des personnes considérées comme à risque de pauvreté (jeunes, femmes en difficulté, personnes assistées sociales, personnes handicapées), des soumissions par téléphone, courriel et document écrit et des « rencontres de travail » (*workshops*) réunissant dans chaque région des groupes du secteur communautaires, du patronat et des syndicats, (Terre-Neuve, 2006a : 12). Toutefois, selon le compte-rendu de ces rencontres, ce sont surtout les groupes communautaires qui étaient présents. Ceux-ci auraient d'ailleurs déploré l'absence relative du patronat, des syndicats et des municipalités (Terre-Neuve, 2005c :17). Fait à noter, ces rencontres ont été menées et organisées par une firme externe de consultants en management, Goss Gilroy Inc.

Dans le document préparatoire, un effort est fait pour valoriser et inviter la participation des groupes communautaires. On y indique que les groupes communautaires ont déjà influencé les politiques gouvernementales en matière de petite enfance et une

¹⁴ Je remercie Célia Corriveau (2006 : 83-4) pour avoir, sans le savoir, attiré mon attention sur cette citation.

section est réservée pour décrire leurs recommandations concernant la lutte contre la pauvreté (Terre-Neuve, 2005b : 17). Toutefois, en lisant le document préparatoire, il est facile de constater que ce processus de consultation était loin d'être une page blanche où les consultés pourraient déposer leurs doléances et solutions. Bien qu'il pose la question « est-ce qu'il y a des approches qui marcheraient et qui ne sont pas discutées dans ce document? » (Terre-Neuve, 2005b : 28), le document de consultation propose des solutions et des approches qui se retrouveront tel quel dans le plan final. Il importe également de souligner que le gouvernement semble axer sa stratégie de communication autour du leitmotiv « consultation avec les partenaires du milieu ». Dans le plan final, par exemple, le gouvernement énumère, au chiffre près, le nombre de rencontres, de soumissions écrites, d'appels téléphoniques et de courriels reçus dans le cadre de la consultation (Terre-Neuve, 2006a : 12). Dans toutes les communications publiques (communiqués de presse, mots du Ministre ou du Premier ministre, apparitions télévisées¹⁵), la volonté de consulter les partenaires et la population est toujours mise de l'avant. En fait, cette volonté de consultation s'ancre dans la continuité d'une tradition terre-neuvienne qui peut remonter jusqu'aux référendums de 1948 sur la responsabilité ministérielle et l'union constitutionnelle avec la confédération canadienne. Comme le souligne Corriveau (2006 : 46-8), la population a été consultée régulièrement pour la plupart des changements sur les politiques sociales¹⁶. En fait, déjà en 1997, le rapport de la consultation publique menée dans le cadre du SSP suggérait que certaines personnes croyaient avoir déjà été « consultées à mort » sur des questions semblables (Terre-Neuve, 1997 : « Common Themes – Public Consultation »).

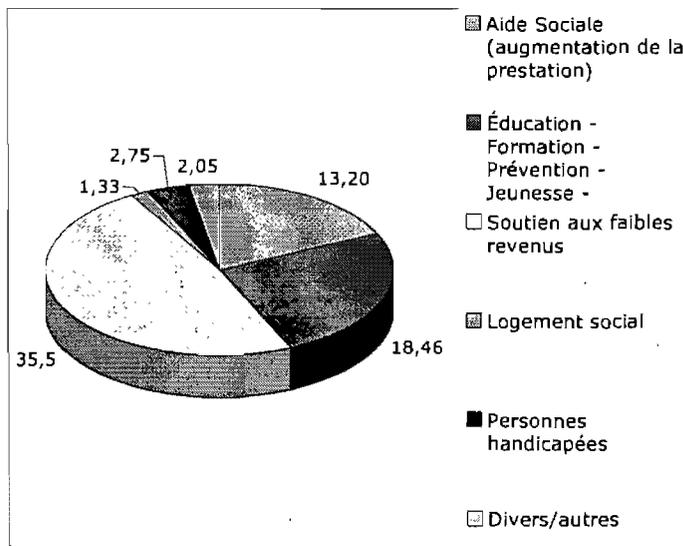
En décembre 2006, la stratégie gouvernementale de réduction de la pauvreté reçoit l'appui unanime de la chambre (Terre-Neuve, 2006b). Le plan d'action sera finalement

¹⁵ Voir notamment l'apparition du ministre terre-neuvien à l'émission « The Agenda » le lundi 3 mars 2008 sur TVO (2008): http://www.tvo.org/cfm/tvoorg/theagenda/index.cfm?page_id=7&bpn=779140&ts=2008-03-03%2020:00:48.0

¹⁶ Parmi les plus récentes : SSP en 1996, réforme de l'aide sociale en 2002, augmentation du salaire minimum en 2006,

publié en juin 2006. Il se base sur des mesures annoncées précédemment dans les budgets de 2005 et 2006 auxquelles s'ajouteront des mesures annoncées dans les budgets ultérieurs.

Graphique 2 - Budget annuel ventilé du plan d'action terre-neuvien (en M\$ - 2007)



Comme pour le graphique 1, le graphique 2 additionne et regroupe les dépenses indiquées dans le plan terre-neuvien.

Les mesures liées à l'aide sociale occupent 18% du budget annuel du plan. Elles incluent l'augmentation de 5% de la prestation d'aide sociale pour la première année (7,4 M\$) et son indexation pour les six années suivantes (3 M\$ annuellement). Le plan augmente aussi le nombre de programmes d'activation et d'emplois pour les prestataires de l'aide sociale et les fonds dédiés aux prestataires ayant des besoins spéciaux (2,78 M\$).

Dans le volet éducation (25%), le plan prévoit l'élimination des frais pour matériel scolaire, une mesure qui totalise 6,3 M\$. Il augmente l'offre de service d'éducation, de formation et d'alphabétisation des adultes et prévoit plusieurs programmes de formation, dont notamment un programme de formation technique et professionnelle au niveau

secondaire (2 M\$). Une prime à l'éducation pour les locataires de logement sociaux est également offerte. Finalement, le plan prévoit la construction de centres de préventions contre l'abus d'alcool et de drogue et pour contrer les problèmes liés au jeu (1,5 M\$).

Comme dans le cas du plan québécois, le plan terre-neuvien accorde la plus grande part de ses dépenses à des mesures de soutien aux faibles revenus (48%). Par exemple, il étend la couverture de l'assurance médicament publique (*Drug card*) aux personnes assistées sociales et aux ménages à faible revenu. Il s'agit de la mesure la plus coûteuse du plan (32,8 M\$). Des mesures incitatives sont également prévues : une prime de départ pour l'insertion en emploi des personnes assistées sociales (*Job start benefit*), une prime à l'emploi pour les locataires de logement sociaux et une augmentation progressive du salaire minimum afin d'atteindre la moyenne des provinces atlantiques. Finalement, un programme d'économie d'énergie est offert aux ménages à faible revenus qui sont propriétaires de leur logement.

Au chapitre du logement social (2%), une entente sur 4 ans avec le gouvernement fédéral (20 M\$ dont 5,3 M\$ provenant du gouvernement provincial) permet la construction de nouveaux logement sociaux. Par ailleurs, le plan augmente l'aide accordée aux personnes handicapées et à leur famille (4%). Finalement, le plan inclut diverses autres mesures (3%) demandées par les groupes sociaux (centre de femmes, aide civile, services alternatifs de conciliation familiale, programme à l'intention de condamnés pour crimes à caractères sexuel) ou mis en œuvre conjointement avec le secteur caritatif (*Canadian Tire Foundation, Kids Eat Smart*).

En plus de ces initiatives budgétées, le plan prévoit également un certain nombre de mesures auxquelles aucune dépense n'est allouée. D'abord, un programme de réduction d'impôt pour les personnes et familles à faible revenu est mis en œuvre depuis 2005. Par ailleurs, le plan simplifie le processus de rapport des revenus pour les prestataires de l'aide sociale. Il diminue également le nombre d'appareils de loterie vidéo dans la province. Au niveau symbolique, mais non moins significatif, le plan inclut l'amendement du *Human*

Rights Code afin de protéger les terre-neuviens contre la discrimination basée sur la source de revenu. Au niveau des structures de mise en œuvre, de contrôle et d'évaluation, le plan crée un organe décisionnel, le Comité interministériel, chargé de piloter la stratégie, qui sera appuyé par un comité de sous-ministres et un groupe de travail interdépartemental. Il exige aussi du ministre responsable (*Department of Human Resources, Labor and Employment*) la présentation d'un rapport annuel à la chambre législative et d'un rapport de mise en œuvre à tous les deux ans.

Tableau 2 - Le plan dans l'économie terre-neuvienne¹⁷

Terre-Neuve-et-Labrador	
Montant total des dépenses du plan (2007)	91 000 000\$
Pourcentage du PIB (2007 – prix du marché)	0,31%
Pourcentage des revenus totaux (2007-2008)	1,5%
Dépense par habitant (2006 population réelle)	178\$ / habitant

Au total, le plan terre-neuvien accapare 1,5% des revenus gouvernementaux de 2007-2008, représente 0,31% du PIB et dépense en moyenne 178\$ par habitant.

Quelques ressemblances et différences

La narration des événements politiques menant à l'adoption des plans permet de faire ressortir quelques éléments de comparaison au niveau du processus politique.

¹⁷ Les données sur la population, le PIB et les revenus du gouvernement sont de Statistique Québec : http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/conjn_econm/TSC/index.htm (page consultée le 21 janvier 2009)

D'abord, il y a dans les deux cas de nouvelles institutions moins formelles qui, bien qu'elles soient fragiles, réussissent à créer un dialogue entre les acteurs situés à l'extérieur des institutions officielles de l'État et les acteurs étatiques, c'est-à-dire entre les groupes communautaires et les ministres et hauts fonctionnaires. Au Québec, il s'agit des rencontres prévues entre les personnes en situation de pauvreté liées au CAPMO et le Ministre des finances et ses hauts fonctionnaires et plus généralement avec les parlementaires québécois. À Terre-Neuve-et-Labrador, il s'agit des représentations du *Community Services Council Newfoundland and Labrador* (CSC) et du *Community Alliance for Better Solutions* (CABS) auprès du gouvernement et de l'ensemble du processus de consultation mené par le *Social Policy Advisory Committee* (SPAC) et le CABS qui ont servi de relais entre le secteur communautaire et le gouvernement.

Ensuite, les deux cas présentent un phénomène commun d'alternance du parti gouvernemental. Au Québec comme à Terre-Neuve-et-Labrador, la couleur du parti politique au pouvoir a changé durant le processus, passant d'un parti associé à la gauche à un parti associé à la droite. Ce changement politique a toutefois eu des conséquences différentes. Dans le cas du Québec, l'alternance politique a provoqué la rupture de dialogue entre le gouvernement et les groupes sociaux, alors que dans le cas de Terre-Neuve-et-Labrador, l'alternance politique n'a pas altéré la qualité des échanges.

Le prochain chapitre fait passer d'une lecture *idiographique et narrative* à une lecture *théorique* du phénomène étudié. Après avoir arpenté le terrain, le sauteur de *bungee* peut maintenant prendre l'ascenseur pour le sommet de la tour. Il pourra y apprécier la vue surplombante... avant de se lancer.

Chapitre II : La théorie du *policy design*

Ce deuxième chapitre est divisé en trois sections. La première section 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, plus particulièrement ceux concernant les *instruments*. Cette section présente aussi les trois dynamiques qui sont à l'origine des types de *policy design* : *dégénératif*, *scientifique/professionnel* et *démocratique*. Finalement, cette section présente la typologie des groupes-cibles, un élément central de la théorie du *policy design*. La deuxième section extrait les hypothèses de cette théorie pour les appliquer aux politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La troisième section effectue d'abord une revue de littérature des applications de la théorie à des études de cas pour ensuite passer à une recension des mécanismes de changement prévus par les auteures. Ces mécanismes apparaissent à la faveur d'une prise en compte des critiques de la théorie.

La théorie du policy design expliquée

La théorie de Anne Schneider et Helen 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*. Il s'agit d'une alternative aux approches pluraliste, institutionnaliste, néomarxiste ou traditionnelle (wébérienne). 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.

Figure 1 - Les rapports entre politiques publiques et société

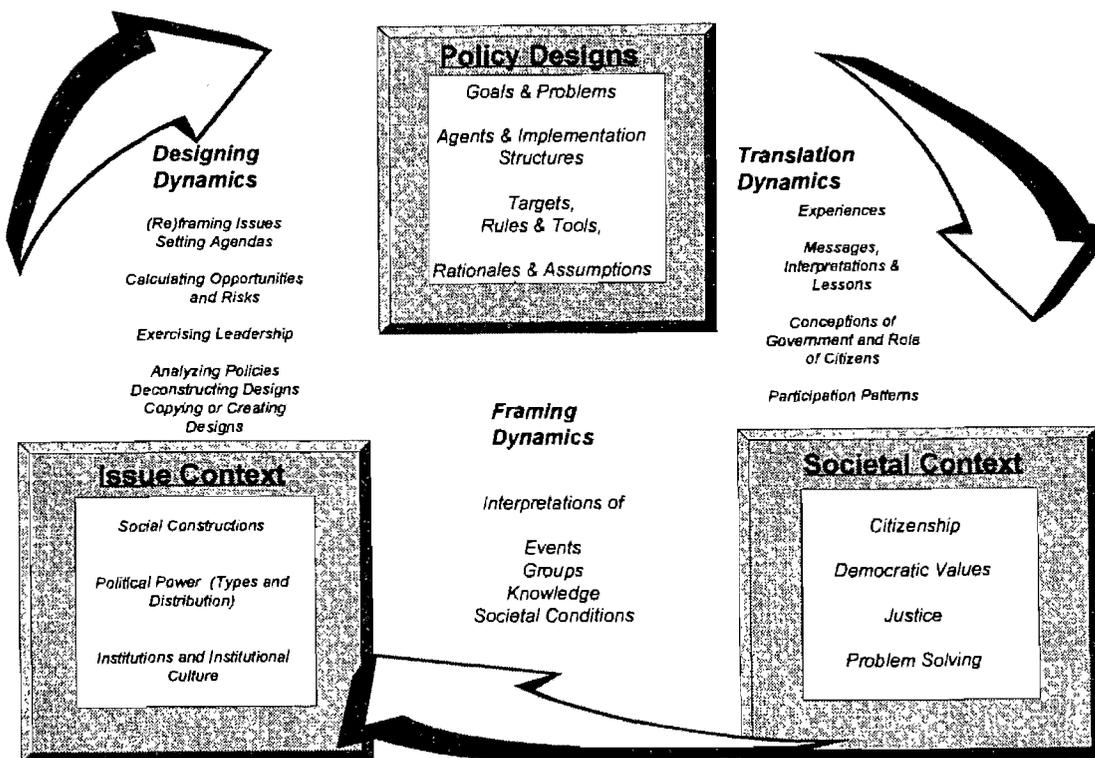


Figure 4.1. Causal portrayal of how characteristics of the policy context become embedded in policy designs and subsequently have effects on democratic values that reproduce or transform the context.

Source : Schneider et Ingram, 1997 : 74

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 publiques¹⁸. 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 messages 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).

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

Les éléments du *policy design*¹⁹ 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

¹⁸ 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* inclut et exclut certains groupes ou certains arguments et demandes. Cette notion a tantôt été considérée comme facteur à l'origine de la mise à l'agenda (Rochefort et Cobb, 1994), tantôt comme résultat du processus de développement des politiques influençant les cycles ultérieurs de représentation politique (Pierson, 1993).

¹⁹ Pour la liste exhaustive des éléments de *policy design* utilisés dans cette étude, voir tableau 4, chap. III

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 politique²⁰, 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 3 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.

²⁰ 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)

Tableau 3 - 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 des 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 » dominent. 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 auteures comme un processus « dépendant au sentier » (*path dependant*) (Schneider et Ingram, 2005a : 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)²¹.

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 nuit 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 des personnes impliquées. Au

²¹ Voir notamment Schneider et Ingram, 1997 : 5 « There is always the possibility of human agency... »

premier chef, il est particulièrement important d'inclure les groupes qui sont systématiquement désavantagés²². 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 auteures 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. Ainsi, les groupes-cibles

²² Dans la poursuite des préoccupations notamment de Lindblom et Woodhouse (1993 : 89-124) ou Bachrach et Baratz (1962)

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 » (Schneider et Ingram, 1997 : 108-111).

Figure 2 - Typologie des groupes-cibles

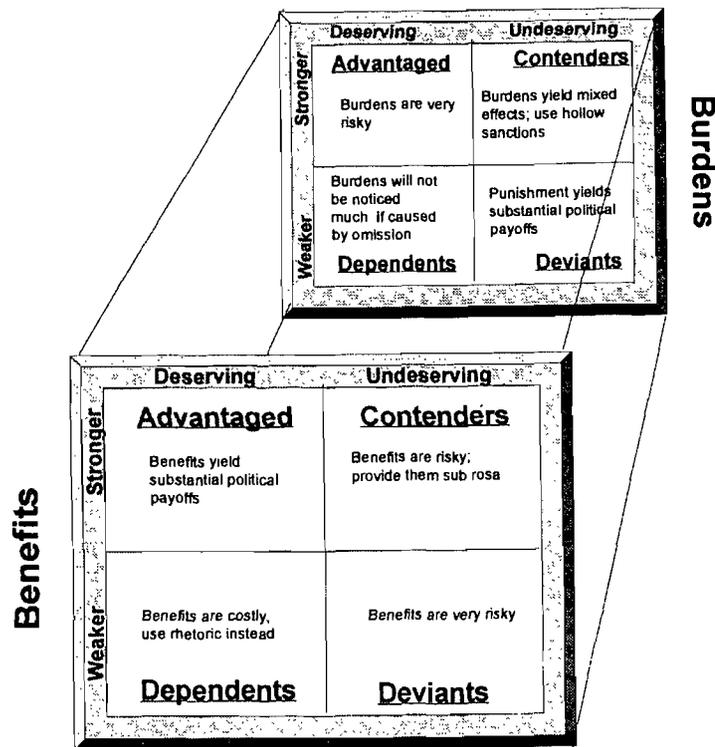


Figure 5.3. Policy design characteristics depend on power and social constructions of target populations and whether benefits or burdens are being distributed.

Source : Schneider et Ingram, 1997 : 113

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 *bénéfices 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 bénéfices 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).

Cette structure dégénérative d'opportunité politique peut toutefois être mitigée par une contribution des scientifiques et professionnels. Au premier chef, le degré d'unité et de cohésion du savoir et de la communauté scientifique influence la mise à l'agenda dans les cas qui ne présentent pas d'opportunité claire pour les politiciens. Ainsi, si la communauté est unifiée, les professionnels et les scientifiques pourront plus aisément faire avancer un problème jusqu'à l'agenda politique, même si les politiciens résistent. Dans ce cas, si la politique est adoptée, son design accordera une grande place aux scientifiques dans la mise en œuvre et les raisonnements de la politique utiliseront beaucoup de termes techniques et scientifiques ; le but des politiciens étant que les risques soient minimisés en transférant le blâme pour un échec potentiel ou une politique impopulaire sur la communauté scientifique. Si, par contre, la communauté scientifique est divisée, il y a peu de chance

qu'une telle politique aboutisse à l'agenda. Chaque position dans le débat utilisera les arguments scientifiques congruents avec leurs conclusions normatives et les politiciens utiliseront le manque de consensus scientifique pour éviter le problème (Schneider et Ingram, 1997 : 156-167).

Ainsi, les scientifiques et les professionnels pourraient faire des pressions pour adopter des politiques qui bénéficient substantiellement aux personnes pauvres (« méritantes » ou non), mais ils réussiront seulement s'ils présentent une cohésion de corps et de savoir face aux raisonnements dégénératifs.

Revue de littérature sur la théorie et ses applications

La théorie du *policy design* a donné lieu à panoplie d'études qui tendent à valider ses hypothèses. Ces études sont surtout concentrées aux États-Unis. Les cas sont aussi variés que les politiques d'éducation à la citoyenneté en Arizona (Chanley, J, 2005), la réforme américaine des politiques sociales et les femmes violentées (Chanley, S.A. et Alozie, 2001), les politiques fédérales américaines sur le SIDA (Donovan, 1998 ; Schroedel et Jordan, 1998), le discours des parlementaires britanniques à propos des politiques du logement (Hunter et Nixon, 1999), l'attitude des américains blancs envers le multiculturalisme et la discrimination positive (Link et Oldendick, 1996), le traitement médiatique des immigrants mexicains et cubains aux États-Unis (Magana et Short, 2002), les politiques encadrant les flux d'immigration aux États-Unis (Newton, 2002), les politiques américaines du logement social et du développement communautaire (Sidney in Schneider et Ingram, 2005a), le rôle des « entrepreneurs moraux » dans le développement des politiques répressives (Nicholson-Crotty et Meier in Schneider et Ingram, 2005a), l'effet des différents programmes d'assistance publique aux États-Unis sur les croyances et les actions politiques (Soss in Schneider et Ingram, 2005a) et les politiques des États américains encadrant le secret des archives d'adoption (Watson, 2004).

La théorie a aussi beaucoup été discutée. Elle a notamment fait l'objet de critiques de Liebermann (1995) qui affirme qu'il faut plutôt regarder du côté des institutions étatiques et de l'histoire afin de trouver la source de ce qu'il préfère appeler les « constructions politiques ». D'autres auteurs préfèrent construire sur la théorie en lui apposant une typologie institutionnelle (Montpetit, Rothmayr et Varone, 2005) ou invitent à reconsidérer le potentiel de changement que représente les groupes-cibles lorsqu'ils sont unis dans un mouvement social (Schroedel et Jordan, 1998 :126).

La question du changement mérite toutefois d'être discutée plus en détail dans le cadre de cette étude. En effet, sentant l'importance grandissante de cette question en science politique, Schneider et Ingram écrivent en 1997 :

Changes that break the pattern may be more commonly introduced only by external events too large and important to be ignored. One of the important areas for future research is to document the conditions and stimuli that precede change in degenerative politics. (Schneider et Ingram, 1997 : p.149).

La question qui est posée dans le cadre de cette étude est en quelque sorte celle qui est suggérée par la citation précédente. Comment évite-t-on la dynamique dégénérative? Pour répondre à cette question, il faut examiner les potentiels de changement de politique publique qui sont admis dans la théorie du *policy design*. La richesse des études (mentionnées ci-haut) permet de faire cet exercice. En somme, les changements de politique publique peuvent se produire de deux façons : par un changement dans les constructions sociales ou bien, plus globalement, par un changement de dynamique.

Commentant sur une compilation d'études utilisant la théorie du *policy design*, Schneider et Ingram (2005 : 8-16) affirment que le changement dans les constructions sociales peut venir de six sources différentes. Les *entrepreneurs de politiques publiques*, qu'ils soient économiques, politiques ou moraux, ont le potentiel de puiser à même leur ressources afin créer les perceptions ou de recadrer l'identité de groupes sociaux dans un sens négatif ou positif. Les *avancements scientifiques et technologiques* peuvent également venir changer les perceptions sur les groupes sociaux lorsque les nouveaux savoirs ont une incidence sur la société. Les *mouvements sociaux*, lorsque effectivement mobilisés et

visibles autour d'une identité collective, peuvent aussi apporter un changement dans les perceptions. Dans une perspective de *policy feedback*, les politiques publiques changent les constructions sociales qui, à leur tour, viendront influencer un changement de politique publique. *L'évolution démographique* est aussi une source de changement des constructions sociales des groupes sociaux, cette fois, de nature plus incrémentale. Mais une des causes les plus discutées dans la littérature sur les politiques publiques est sans doute la thèse des *événements externes*. Les attaques du 11 septembre 2001 constituent l'exemple par excellence d'un tel cas. Les évolutions dans la culture populaire et médiatique sont un autre exemple d'événement externe. Comme le montre le cas des personnes adoptées (Watson, 2004) ou sidéennes (Donovan, 1998), les perceptions négatives sont parfois transformées par une couverture positive soutenue dans les médias électroniques, les films, les téléseries ou les reportages écrits.

Quant aux changements de dynamique, il est possible de répertorier trois mécanismes. Le premier mécanisme a déjà été identifié dans *Policy Design for Democracy*. Il s'agit de l'introduction de la dynamique scientifique et professionnelle qui nécessite un consensus et une cohésion de la communauté. Ce processus peut toutefois se faire selon différentes modalités. Initialement, Schneider et Ingram envisageaient cette situation lorsque les scientifiques et professionnels étaient massivement présents à l'intérieur de l'appareil gouvernemental. L'autre situation est toutefois possible. Les scientifiques et professionnels unis peuvent changer la dynamique de l'extérieur, mais dans ce cas, une condition s'ajoute. Ils doivent alors non seulement présenter un savoir uni, mais il faut également que les conclusions de ce savoir soient concordantes avec les intérêts des groupes faibles qui cherchent à se faire entendre (Schneider et Ingram, 2005a : 15). Autrement dit, ils doivent présenter une cohésion interne face au pouvoir et former des alliances avec un mouvement social qui appuie les mêmes politiques qu'eux²³.

²³ Denis Saint-Martin (2002 : 56 et suivantes) documente d'ailleurs un tel processus à l'œuvre lors du développement des politiques d'investissement dans l'enfance au Canada et au Royaume-Uni

Le deuxième mécanisme de changement de dynamique arrive par l'atteinte d'un « point de rupture » (*tipping point*). Les auteurs affirment que la théorie du *policy design* complémente celle du *path dependance* et du *punctuated equilibrium* puisqu'elle permet d'expliquer pourquoi les institutions perdurent, à qui profite cette continuité et sous quelles conditions il y a un changement brusque (« une ponction »). Dans la politique dégénérative, les deux opportunités politiques claires (soit allouer des bénéfices aux favoris ou des fardeaux aux déviants) produisent des gains marginaux croissants et toutes les autres possibilités (comme, par exemple, allouer des bénéfices aux déviants) produisent des gains marginaux décroissants (Schneider et Ingram, 2005b : 639). Cela explique la persistance institutionnelle des politiques dégénératives. D'un autre côté, une ponction se produit :

When too many benefits are provided to advantaged groups, to the point that their social construction begins to shift from “deserving and entitled” to “getting more than they deserve,” “greedy,” or “wasteful,” they may be reconstructed in the public’s mind to fit the contender category (powerful but not well regarded). Overt benefits to contenders are risky and policymakers need to conceal them, sometimes through creation of highly complex, convoluted policy logics with numerous points at which policy intent can be subverted during implementation. The policy image becomes negative because of the negative construction of the population or the unmasking of the deception in the policy design. When revealed, punctuations are likely to occur and policy designs change. (Schneider et Ingram, 2005b : 639).

Autrement dit, il est possible d'arriver à un « point de rupture » où l'allocation de bénéfices aux favoris ou de fardeaux aux déviants est allé trop loin et provoque un changement brusque. Pour les auteurs, ce changement donnerait lieu à un « retour du balancier » visant à rééquilibrer les institutions en place par un changement dans les constructions sociales. Toutefois, rien n'empêche *a priori* que ce changement ait des répercussions plus profondes et fournisse l'opportunité d'un changement de dynamique. En effet, en faisant apparaître l'aspect artificiel des constructions sociales des groupes-cibles, ce processus peut fournir à des acteurs sociaux l'occasion de questionner publiquement les politiques. Si ces acteurs sociaux (devenus mouvement social organisé sur une base délibérative) parvenaient à se substituer comme source de légitimité et de confiance alternative dans l'opinion populaire, un changement pourrait se produire dans le sens d'une dynamique démocratique.

Finalement, le troisième mécanisme de changement de dynamique est le changement dans « les façons de connaître » (*Ways of Knowing*). Schneider et Ingram (2007 : 1) définissent ainsi les façons de connaître :

A way of knowing is how one interprets the elements in a policy space and makes sense of the relationships among them. It is a narrative or story that holds all of the pieces together in a relatively coherent way. The elements include people, objects, ideas and relationships among them.

Un changement dans les façons de connaître peut être provoqué par l'ajout ou le retrait d'idées, d'instruments de politique publique, d'acteurs ou de groupes-cibles dans l'espace de politique publique. Le changement dans ces éléments à gérer et expliquer force une reconfiguration du sens à donner aux liens qui existent entre eux. Cette reconfiguration est un moment propice à un changement de dynamique. Une nouvelle façon de connaître pourrait ainsi transformer l'espace de politique publique en réarrangeant ses éléments de façon à créer un changement de dynamique (Schneider et Ingram, 2007 : 18). Ce changement pourrait en principe aller dans n'importe quel sens (dégénératif, scientifique et professionnel ou démocratique).

Quelques rappels... avant de se lancer

Il a d'abord été question des trois types d'interaction dynamiques entre les politiques publiques et la société, soit la dynamique *démocratique*, la dynamique *scientifique et professionnelle* et la dynamique *dégénérative*. Cette dernière est la plus importante pour la théorie qui affirme que la politique dégénérative est dominante. Si cette affirmation est vraie, alors la construction sociale et le pouvoir des groupes-cibles devraient influencer grandement le design de la politique. Ainsi, les groupes-cibles considérés comme des « pauvres méritants » devraient faire l'objet d'instruments oratoires, mais de peu d'action gouvernementale significative; les groupes-cibles considérés comme des « pauvres non-méritants » devraient être l'objet de fardeaux significatifs qui utilisent des instruments coercitifs et punitifs et les groupes favoris, comme les employeurs, devraient

être l'objet de bénéfices significatifs qui utilisent des instruments habilitants. Finalement, la revue de la littérature a permis de constater qu'il existe trois mécanismes possibles de changement de dynamique : *l'influence de la communauté scientifique et professionnelle unie de manière cohésive, qu'elle soit située à l'intérieur ou à l'extérieur de l'appareil étatique; l'atteinte d'un point de rupture* où l'allocation de bénéfices aux favoris et de fardeaux aux déviants ne produit plus de gains marginaux croissants pour les politiciens et finalement *le changement dans les « façons de connaître » (Ways of Knowing)* qui force une reconfiguration des éléments dans l'espace de politique publique.

Chapitre III : Méthodologie

La chute est toujours un moment où l'on perd ses repères : les pieds et la tête échangent leur position, le contour des objets deviennent flous sous l'effet de la vitesse, les fonctions vitales s'emballent et les perceptions s'en trouvent altérées. Une autre compréhension de la réalité devient nécessaire, une compréhension qui, tout en étant directement inspirée de la vue du sommet, est néanmoins adaptée à la pratique dans ces nouvelles conditions déconcertantes. Des indicateurs d'un tout autre ordre doivent alors être utilisés pour rendre opérables les plans élaborés au sommet (« Là il y a du vert, ce doit être les *montagnes*. Là il y a du bleu, ce doit être la *rivière*. Ou est-ce le *ciel*? »).

Le troisième chapitre constitue par analogie ce guide pratique du sauteur de *bungee*. Il est divisé en trois sections.

La première section occupe la part du lion de ce chapitre. Elle 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 deuxième section pose un regard sur le statut de l'appareil méthodologique présenté en première section en donnant quelques remarques sur ses biais possibles. Finalement, la troisième section expose la procédure qui été suivie dans l'élaboration et l'application de cet appareil méthodologique aux plans d'action gouvernementale.

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

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, 2006a). 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 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 intéressé au plan québécois lors de sa phase initiale de revue des politiques menant à la rédaction de son plan (Terre-Neuve, 2005b : 15). Dans le cas du Québec, deux lois auraient pu aussi être analysées, la loi 112 visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la loi 57 réformant l'aide sociale, mais le contenu de ces deux lois se retrouvent dans le plan. Le plan québécois fait référence explicitement aux obligations gouvernementales qui se retrouvent dans la loi 112 (Québec, 2004 : 10-11) ainsi qu'aux changements qui seront apportés au régime de sécurité du revenu par la loi 57 (Québec, 2004 : 37). L'énoncé de politique (Québec, 2002b), publié en même temps que la loi 112 aurait pu également être analysé, mais il n'exprimerait pas fidèlement le *policy design*. En effet, la « stratégie nationale » de réduction de la pauvreté a considérablement évolué depuis, notamment avec l'élection du gouvernement libéral. En tout état de cause, il ne s'agit pas d'un document exerçant une force contraignante sur le gouvernement ou le *policy design*.

N'importe quel lecteur attentif fait une certaine analyse du 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*. Elle a notamment été utilisée pour déterminer les bénéficiaires de lois ou de programmes de partis politiques (Landry, 1989 ; Landry et Duchesneau, 1987). Il s'agit d'une technique d'analyse de contenu qui demande plus de temps et d'effort, mais qui permet de faire des comparaisons plus fines et détaillées (Weber, R. P., 1985 : 23).

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, R. P., 1985 : 22).

Tableau 4 - Les éléments d'une proposition

L'émetteur du message	Le verbe connecteur	L'objet du message	Le récepteur du message
-----------------------	---------------------	--------------------	-------------------------

Le tableau 5 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, 2006a : 3, proposition no. 82; Québec, 2004 : 22, proposition no. 121).

Tableau 5 - 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

Le dernier élément, le groupe concerné, est le plus souvent le groupe-cible de l'action gouvernementale, mais peut parfois être les partenaires impliqués ou le gouvernement provincial lui-même. Parfois, il n'y a pas de groupe immédiatement concerné et les récepteurs présumés du message sont les citoyens de la province en général.

Au total, 1257 propositions ont ainsi été codées; 655 pour le plan québécois et 602 pour le plan terre-neuvien.

Chacune de ces propositions a été associée à des catégories analytiques déduites de la théorie du *policy design* (Landry, 2000 : 340; Weber, R. P., 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 6 présente les éléments du *policy design* et les catégories qui s'y rattachent.

Tableau 6 - 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

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*. En reprenant les exemples du tableau 5, les deux propositions ont été codées ainsi dans la section 2 du tableau 7.

Tableau 7 - 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, R. P., 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 le chapitre précédent. 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 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 8.

Tableau 8 - 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 • But ou problème à résoudre <ul style="list-style-type: none"> • Cadré en enjeu particulier : les problèmes des groupes faibles sont leur responsabilité personnelle, du secteur privé ou d'un autre niveau de gouvernement 	<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 • But ou problème à résoudre <ul style="list-style-type: none"> • Cadré en enjeu collectif : intérêts des groupes faibles = intérêt général
	<p>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>	

Quelques remarques explicatives

Par souci de transparence, quelques remarques expliquant certains détails de l'ensemble de cet appareil conceptuel et de son opérationnalisation méritent d'être exposées.

D'abord, l'élaboration et l'application des règles d'inférences ont été faites avec parcimonie. Certaines autres règles auraient pu être utilisées, notamment pour les catégories de mise en œuvre, mais étaient difficilement opérationnalisables dans le cadre de cette recherche. Cela conduit, dans une certaine mesure, à donner des résultats plus « neutres » sur les types de *policy design*, dans le sens où la pertinence des propositions est réduite par les règles non opérationnalisées. Ainsi, seulement entre 20 et 28% des propositions totales permettent de faire des inférences sur les *policy design* (voir graphique 3). Cette pertinence réduite peut être considérée, par analogie, comme l'hypothèse nulle qui, dans ce cas, serait celle de la position pluraliste classique pour laquelle il n'existe pas de biais systémique dans l'élaboration des politiques publiques²⁴.

Cette retenue est toutefois partiellement contrecarrée par la prise en compte du contenu latent du texte. En effet, la théorie de Schneider et Ingram permet de prendre en compte les « messages subtils » parfois exprimés sous couvert dans le discours des politiciens et les documents officiels. Le tableau 9 offre un exemple de proposition avec un contenu latent (**en gras et souligné**) et permettant de faire une inférence (Québec, 2004 : 22, proposition no. 118).

²⁴ Sur la notion de *systemic bias* ou *mobilization of biases*; voir notamment Bachrach et Baratz, 1962

Tableau 9 - Un exemple de proposition avec un contenu latent et permettant de faire une inférence

Émet-teur	Verbe	Objet	Groupe	Message	Règle	Instru-ment	Raisón-nement	Mise en œuvre	But ou problème	Type de <i>policy design</i>
Le gvt du Qc	justifie	l'indexation pleine (prop. 117) par le maintien du pouvoir d'achat des prestataires ayant des contraintes sévères à l'emploi	Presta-taires ayant des contrain-tes sévères à l'emploi	<u>Message divisif</u>			Explication /justificatio n			Dégénératif

Sous couvert de message positif aux prestataires de l'aide sociale ayant des contraintes à l'emploi, cette proposition envoie plutôt un message de division entre les prestataires « méritants » et les prestataires « ne méritant pas » une indexation pleine de l'aide sociale de dernier recours. Le nombre de ces propositions est toutefois marginal, seulement 6% (8 sur 129) des propositions ayant servi aux inférences dans le plan québécois et 7% (12 sur 170) dans le plan terre-neuvien. Plus encore que pour les autres activités de codage, la parcimonie était de rigueur dans la codification de telles propositions.

Finalement, pour les fins de l'inférence, les groupes concernés (le 4^e élément des propositions) ont d'abord été distingués entre partenaires, gouvernements et groupes-cibles (voir annexe 1). Les groupes-cibles ont ensuite été divisés selon la typologie de Schneider et Ingram qui distingue entre avantagés, quémandeurs, dépendants et déviants (voir annexe 2).

Procédure

La procédure menant à l'adoption de ce cadre méthodologique s'est déployée en cinq temps. D'abord, un premier cadre méthodologique provisoire a été élaboré en utilisant Landry (2000) et Krippendorff (2004) comme référent méthodologique et Schneider et Ingram (1997) comme référent théorique. Ce cadre temporaire a ensuite été mis à l'épreuve

avec un échantillon d'environ 15% des pages de chaque plan réparties sur l'ensemble du document. Ces pages ont été découpées en propositions numérotées et identifiées sur le document original. Les propositions ont ensuite été retranscrites dans un chiffrier afin d'être codées selon les catégories, ligne par ligne. Cet exercice a permis de préciser et de définir plus clairement les règles de catégorisations. Il a aussi permis de raffiner l'appareil méthodologique en ajoutant des catégories manquantes. Nommément, les catégories de *message équivoque*, d'*instrument de contrôle ou d'évaluation*, de *distribution simple d'argent ou de service* et de *retrait d'un incitatif négatif* ont été ajoutées. Avec ce cadre amélioré, la même procédure (division en propositions, entrée des données, codification) a été refaite pour l'entièreté des deux documents, incluant les pages de l'échantillon. Finalement, chacune des 1257 propositions ont été examinées en procédant de manière systématique par classe de catégories et par groupe-cible afin de faire les inférences selon les règles présentées dans le tableau 8. Les propositions ayant fait l'objet d'inférences ont été réexaminées par le même codeur deux mois après le codage initial afin d'accroître la validité. Suite à cette révision, 6 erreurs sur les inférences (sur 129) ont été rectifiées dans le cas du Québec et 10 (sur 170) dans le cas de Terre-Neuve-et-Labrador.

L'utilisation d'un logiciel de chiffrier permet de générer des tableaux croisés en fonction des questions de recherche exploitant ainsi plus facilement la richesse des données engendrée par l'analyse propositionnelle. Le chiffrier permet notamment de générer des tableaux et des graphiques qui présentent les résultats pour chaque groupe-cible comparable présent dans les deux cas étudiés.

C'est sur ces résultats comparatifs que portera le chapitre suivant.

Chapitre IV : Résultats, analyse et comparaison des politiques

Avec le choc de la première chute derrière soi, il devient plus aisé de se repérer dans l'espace. Même si le sauteur a pu toucher la surface de l'eau du bout de ses doigts, la force de l'élastique l'attire bientôt vers le haut d'où il pourra de nouveau avoir un regard surplombant. L'altitude retrouvée est toutefois la moitié de ce qu'elle était au sommet de la tour. Néanmoins, le sauteur a maintenant de l'expérience et la vitesse de la chute a grandement diminué : il peut donc maintenant pleinement décoder, analyser et comparer ce qui défile tout autour de lui.

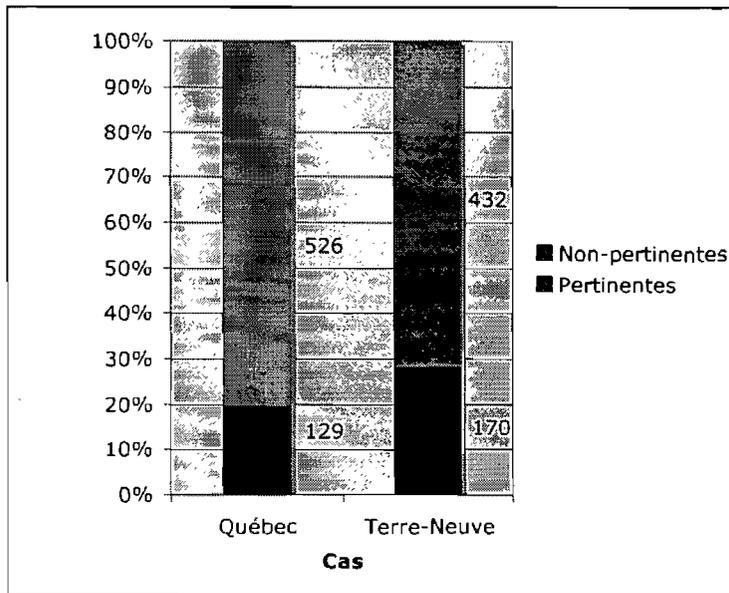
* * *

Ce quatrième chapitre est divisé en trois sections. La première section expose et discute 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 trois dimensions : le type de *policy design*, les instruments utilisés et les messages oratoires véhiculés. Finalement, la troisième section offre, à l'occasion d'une comparaison plus qualitative, quelques éléments d'analyse du discours gouvernemental véhiculé dans chaque plan.

Résultats sur les inférences : quels types de policy design?

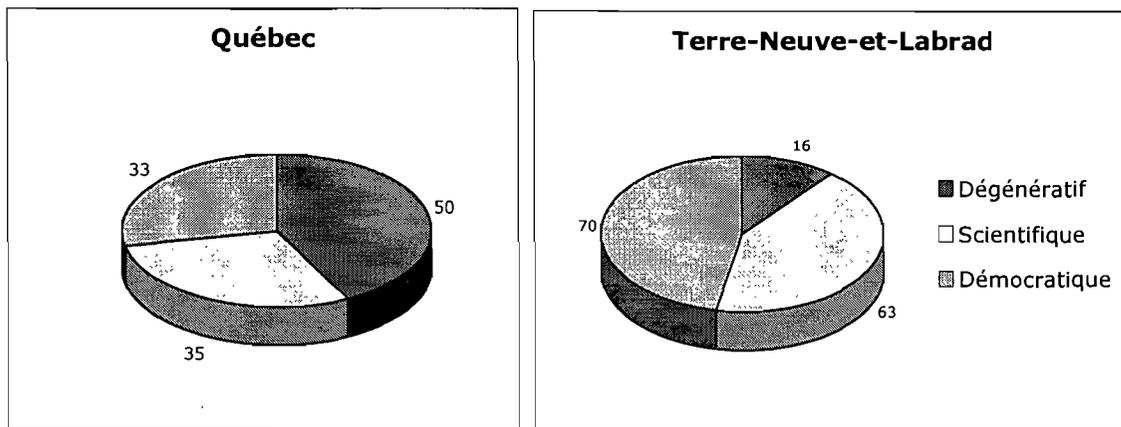
Les résultats qui suivent (graphiques 3, 4 et 5) sont le résultat de l'application des règles d'inférences présentées dans le tableau 8. Ils permettent d'identifier le type de *policy design* dominant dans les deux cas. Toutefois, ces résultats concernant les *policy designs* ne portent que sur une partie seulement de l'ensemble des données recueillies. Le graphique 3 expose la proportion de propositions pertinentes dans chaque cas.

Graphique 3 - Pertinence des propositions



Les résultats de l'application des règles d'inférences sur ces propositions pertinentes (129 au Québec et 170 à Terre-Neuve) sont exposés dans l'annexe 3. Toutefois, il faut soustraire un certain nombre de propositions identiques qui se retrouvent plusieurs fois dans le même plan. Après soustraction des doublons (voir annexe 3), les types de *policy design* se répartissent ainsi. Le graphique 4 constitue les résultats finaux et servira de référence pour la discussion.

Graphique 4 - Répartition des propositions pertinentes sur les types de *policy design* après soustraction des doublons



Les résultats indiquent clairement, au niveau agrégé, le contraste entre les deux cas. Le *policy design* terre-neuvien contient une majorité relative 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. Comme il été mentionné dans le chapitre I, la loi 112 permettait de rassembler le milieu communautaire, étudiant et syndical autour d'un objectif commun permettant d'espérer des gains considérables. En effet, la loi 112 a été un élément contraignant pour le gouvernement dans ce dossier puisqu'il devait satisfaire à un certain nombre d'obligations de moyens (essentiellement contenues dans les articles 15 et 17). Toutefois la loi 112 n'a joué qu'un rôle marginal dans le *design* de la politique de lutte contre la pauvreté. Elle a en quelque sorte été diluée dans le plan. Des 41 propositions du plan québécois qui ont été associées à un *policy design* démocratique, seulement 11 peuvent être considérées comme étant le résultat de la force contraignante de la loi 112. Le gouvernement semble avoir, pour le reste, inscrit sa marque de façon importante, malgré

son recul sur quelques initiatives punitives. Cette volonté du gouvernement concorda avec la dynamique dégénérative dans laquelle certains groupes déjà bien situés dans l'espace public (travailleurs de plus de 55 ans, employeurs) sont vantés, tandis que les autres groupes mal situés (prestataire de longue durée l'aide de sociale, prestataires considérés aptes à l'emploi; voir annexe 2) sont discrédités, reproduisant ainsi les inégalités de participation politique.

À l'inverse, 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 de transfert du blâme (*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; voir annexe 2). 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 (section suivante) permettra de mieux explorer en détail le contenu du « noyau dur » de chaque politique.

Mais avant d'entrer dans les comparaisons en détails des résultats, il serait profitable de s'intéresser aux principes déclarés à la base de chaque politique. En liant ces principes directeurs avec les résultats obtenus, 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; propositions 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, interrogatoires²⁵) à l'intention d'une catégorie administrative de groupe-cible « 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 gouvernement²⁶. 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, 2006a : 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 primaire²⁷. 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. (Boychuk, 1998 : 38-39).

²⁵ Voir Gow, Noël et Villeneuve, 1993

²⁶ Notamment à deux endroits : lors du développement des politiques (Terre-Neuve, 2006a : 14; proposition 264) et lorsqu'il est question des buts et des objectifs (Terre-Neuve, 2006a : 15; proposition 287)

²⁷ Voir: http://www.heritage.nf.ca/confed_crb/part4.html

Ce contraste au niveau des principes de base des politiques peut sembler paradoxal pour les lecteurs québécois. En effet, beaucoup d'écrits et de paroles ont été émis à propos du « modèle québécois » de concertation²⁸ souvent considéré comme une source de fierté et de distinction. Le public attentif à ces débats tout québécois sera surpris de constater que la participation des groupes sociaux à la gouvernance publique caractérise ici plutôt le cas terre-neuvien. En effet, comme le démontrent Boismenu, Dufour et Saint-Martin (2004 : 61-77), la première année du gouvernement Charest a été caractérisée par un rétrécissement majeur des opportunités de participation et de négociation pour les groupes situés à l'extérieur de l'État.

Comparaison par groupe-cible

Comme mentionné précédemment, 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-cibles²⁹. Parfois les groupes-cibles se retrouvent dans chacun des cas³⁰, parfois ils sont différents³¹, mais néanmoins comparables grâce à la typologie des groupes-cibles (figure 2). Ces graphiques exposent successivement

²⁸ Pour ne donner que quelques exemples : Bourque, 2000; Hamel et Jouve, 2006 et Venne, 2003

²⁹ Il est important de mentionner que les graphiques 3, 4 et 5 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).

³⁰ Autochtones, Femmes responsables de familles monoparentales, Gouvernement provincial, Gouvernement fédéral, Personnes pauvres, Personnes exclues, Prestataires de l'aide sociale, Scientifiques, Travailleurs à faible revenu

³¹ **Québec**: Adolescentes enceintes, Familles en milieu 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

ces données sur trois classes de catégories : types de *policy design*, instruments et messages³².

Types de policy design - En examinant les résultats du graphique 5, 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 4 se retrouve dominant dans les données agrégées du graphique 5.

Au niveau des groupes-cibles, le graphique 5 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

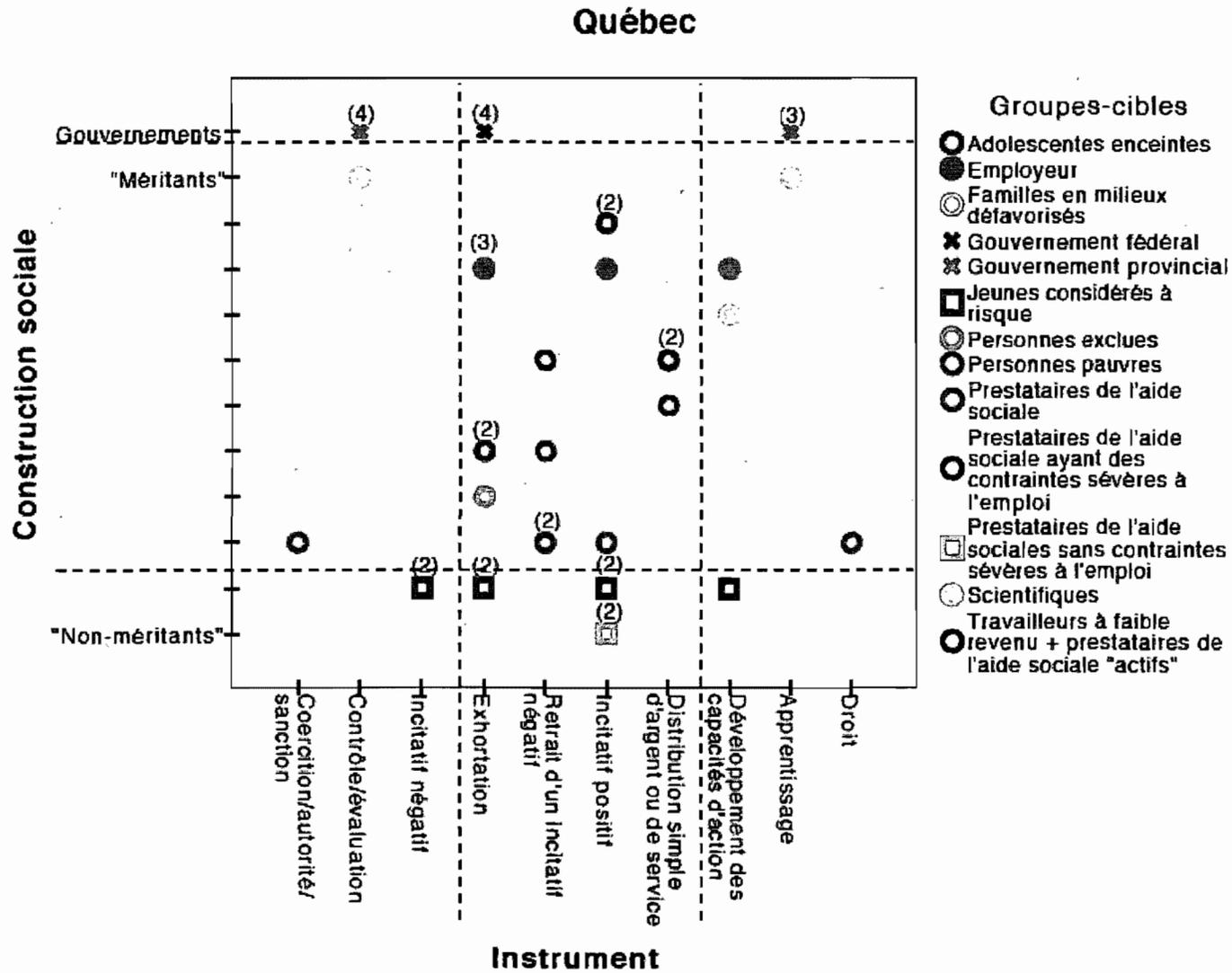
³² Pour la lecture des graphiques, il est important de mentionner que, contrairement aux résultats sur les inférences, des doublons peuvent s'y retrouver. La fiabilité des données quantitatives est ainsi réduite, quoique de manière marginale. En tout état de cause, ce sont moins les quantités que la répartition qui est considérée ici.

sont beaucoup plus présents dans le *policy design* québécois que les jeunes prestataires de l'aide sociale, leur pendant comparable terre-neuvien.

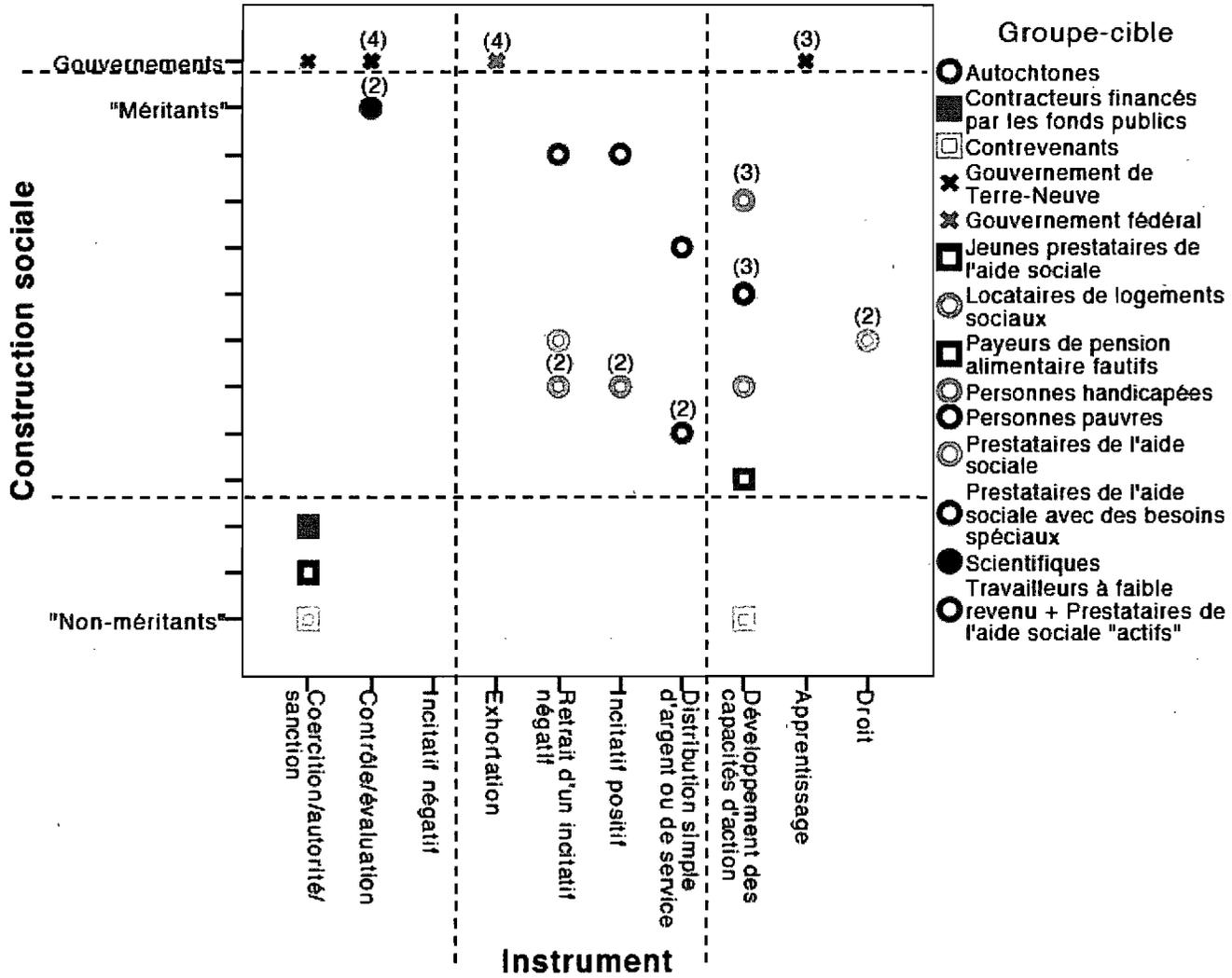
Instruments – Dans la dynamique dégénérative, le choix des instruments de politique publique découlent de la perception que les gouvernants ont des groupes-cibles. Chaque instrument fonctionne à partir d'un certain nombre de prémisses comportementales à propos du groupe-cible dont il vise à modifier 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 suivant poursuit cette piste de réflexion en la soumettant aux deux cas étudiés.

Le graphique 6 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 6 sont surtout des groupes dépendants (faibles et avec une construction sociale positive). Une deuxième ligne est tracée sur l'axe des y, elle sépare les gouvernements des groupes-cibles. Finalement, les points distribués dans le graphique 6 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. 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.

Graphique 6 : Répartition des instruments en fonction des groupes-cibles et de leur construction sociale



Terre-Neuve-et-Labrador



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 concentrations de cercles pleins dans le quadrant supérieur droit. Cela exprimerait l'utilisation privilégiée d'instruments habilitants envers les groupes favorisés. 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'éloignant 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. Quoi qu'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.

En faisant une lecture en détail des groupes-cibles, on constate que, si le graphique 5 faisait surtout apparaître les différences, celui-ci relève certaines similitudes entre les deux cas.

Ainsi, certains groupes sont l'objet du même type d'instrument au Québec comme à Terre-Neuve-et-Labrador. Le gouvernement fédéral, par exemple, fait l'objet d'exhortation dans les deux cas. Cela est évidemment dû au fait que le gouvernement fédéral n'est pas un groupe-cible, mais un partenaire dont le poids est considérable. Mais cette donnée indique aussi autre chose. Elle indique la présence d'une dynamique de transfert de blâme vers

l'échelon gouvernemental fédéral. Les gouvernements provinciaux exhortent le gouvernement fédéral d'agir tout en se déresponsabilisant pour l'inaction dans certains dossiers. Ainsi, les autochtones sont, dans les deux cas, largement ignorés par les gouvernements provinciaux puisqu'ils font l'objet de ce jeu de transfert de blâme. Cette dynamique est encore plus claire dans le cas de Terre-Neuve-et-Labrador. En effet, le gouvernement provincial exprime sa préoccupation pour la pauvreté dans les communautés autochtones, mais offre une mesure plutôt symbolique : de l'accompagnement pour remplir les demandes d'assistance des programmes fédéraux³³. Une telle dynamique de transfert du blâme a également été observée au Canada lors du (non)développement de politiques régulant les techniques de procréation médicale assistées (Montpetit, Rothmayr et Varone, 2005 : 136-137).

Quant aux scientifiques, ils sont, comme les gouvernements provinciaux, l'objet d'instruments habilitants leur donnant un certain pouvoir de contrôle et d'évaluation ainsi que des moyens de poursuivre leurs recherches afin de faire des apprentissages qui auront une incidence présumée sur les politiques publiques. Finalement, les travailleurs à faible revenu font l'objet du même type d'instruments. Ils sont joints, pour ces fréquences, par les prestataires de l'aide sociale en leur qualité de travailleurs potentiels (faiblement rémunérés). Dans chaque cas, les gouvernements provinciaux utilisent des incitatifs fiscaux afin de « resserrer les liens » entre ces deux groupes-cibles et l'activité productrice dans la sphère marchande. Il s'agit de « rendre le travail payant » (*make work pay*) par différentes « mesures actives », une stratégie en matière de lutte contre pauvreté qui s'est propagée dans plusieurs pays occidentaux depuis la deuxième moitié des années 1990 (Dufour, Boismenu et Noël, 2003).

Cette stratégie provoque un changement important dans les contours des groupes-cibles des politiques de lutte contre la pauvreté. De plus en plus, les travailleurs faiblement rémunérés et les prestataires de l'aide sociale (en leur qualité de travailleur potentiel) ne

³³ Codé ici en distribution simple de service

forment qu'un seul et même groupe-cible de l'action publique. Cette fusion des groupes-cibles exprime l'effet de l'utilisation d'instruments incitatifs fiscaux liés à l'activité économique rémunérée. Mais cet « effet d'instrument » est en soi le résultat de l'influence d'idées sur « l'État d'investissement social » (*Social Investment State*) (Jenson et Saint-Martin, 2003, 2006; Saint-Martin, 2007; Sherraden, 2003). Ces idées seront abordées plus en détail dans le chapitre suivant.

Le graphique 6 révèle aussi un certain nombre de différences. Comme l'a aussi montré le graphique 5, les jeunes considérés à risque sont beaucoup plus présents dans le plan québécois qui leur présente un mélange d'instruments habilitants et d'exhortation assortie d'incitatifs négatifs. En comparaison, les jeunes prestataires de l'aide sociale sont visés par un instrument habilitant à Terre-Neuve-et-Labrador. Les prestataires de l'aide sociale au Québec font aussi l'objet d'un mélange d'instruments habilitants, d'incitatifs et de sanctions alors qu'à Terre-Neuve-et-Labrador le traitement de ce groupe est plus clairement orientés vers des instruments habilitants. Comparativement au Québec, les instruments adressés aux personnes pauvres et aux personnes handicapées sont aussi nettement plus habilitants à Terre-Neuve-et-Labrador.

En passant d'une lecture des groupes-cibles à une lecture des instruments, on constate deux choses. Pour cet échantillon de groupes-cibles, les instruments de développement de capacité d'action sont plus utilisés à Terre-Neuve-et-Labrador qu'au Québec. On retrouve cette tendance dans l'ensemble des données: 18,8% de tous les instruments du plan terre-neuvien sont des instruments de développement des capacités d'action comparativement à 9,5% dans le plan québécois. On touche ici, en quelque sorte, au cœur de la politique terre-neuvienne. Pour trois des groupes-cibles les plus centraux aux politiques de lutte contre la pauvreté, soit les prestataires de l'aide sociale, les personnes handicapées et les personnes pauvres en général, les instruments sont habilitants³⁴.

³⁴ Dans le cas des prestataires de l'aide sociale, les instruments habilitants sont jumelés à une approche incitative qui retire des obstacles fiscaux et réglementaires à l'entrée en emploi.

La dernière remarque concerne l'utilisation d'instruments oratoires. Les deux plans utilisent beaucoup l'exhortation envers les partenaires et gouvernements impliqués dans la mise en œuvre de la politique. Toutefois, le plan québécois utilise aussi l'exhortation envers plusieurs groupes-cibles dépendants ou déviants comme les jeunes considérés à risque, les personnes pauvres et les personnes exclues, tandis que le plan terre-neuvien limite l'utilisation de cet instrument à un seul groupe-cible (inexistant dans le plan québécois), les citoyens.

Messages – Le graphique 7 permet de se rapprocher de l'aspect discursif des deux politiques. Est considéré ici la caractérisation normative du groupe-cible. Est-ce que la proposition envoie un message positif, négatif ou équivoque à propos du comportement du groupe-cible? Est-ce qu'elle divise entre groupes méritants et groupes non méritants ou bien, envoie-t-elle un message de pitié?

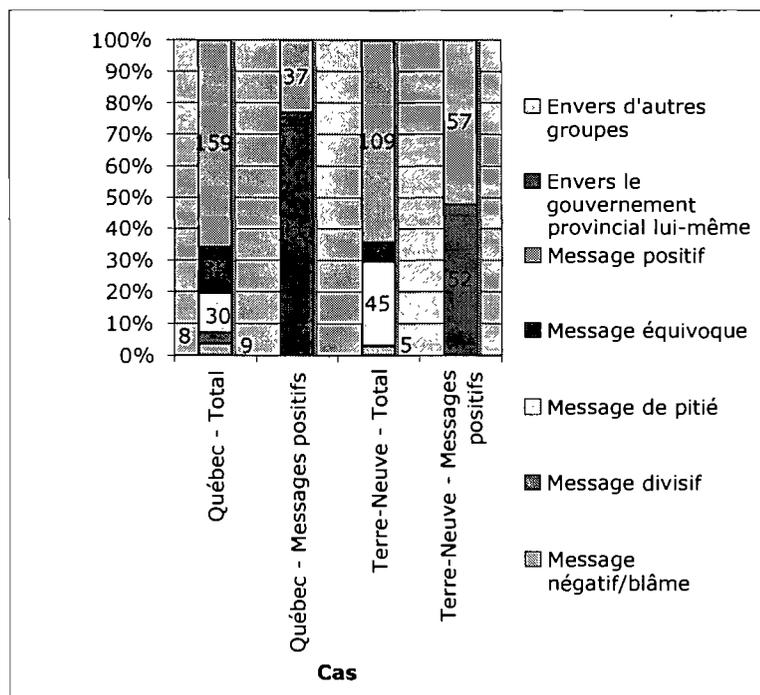
Comme le graphique précédent, le graphique 7 positionne les catégories de l'axe des ordonnées de façon à présenter une progression d'un message clairement négatif (gauche) à un message clairement positif (droite). Un groupe y a été délibérément exclu, le gouvernement provincial. Cette exclusion permet de présenter plus clairement le reste des valeurs puisque les messages positifs du gouvernements envers lui-même étaient largement dominants. La question de messages positifs du gouvernement envers lui-même sera abordée avec le graphique 8.

Au niveau agrégé (total par type de message), on constate une pente ascendante dans le cas de Terre-Neuve-et-Labrador. Tandis que le cas du Québec présente des messages beaucoup plus mitigés, la quantité de messages véhiculés dans le plan terre-neuvien progresse généralement de façon positive en passant des messages négatifs vers les messages positifs. Il existe une autre différence notable entre les deux cas. À Terre-Neuve-et-Labrador, il n'y a aucun message de division véhiculé. Cette somme nulle se retrouve également dans l'ensemble des données (graphique 8).

Au niveau des groupes-cibles, on retrouve les mêmes différences relevées dans les deux graphiques précédents. Les femmes responsables de familles monoparentales sont beaucoup présentes dans le plan terre-neuvien, tandis que les jeunes à risque sont beaucoup plus présents dans le plan québécois que leur groupe comparables terre-neuvien (jeunes prestataires de l'aide sociale). Les personnes pauvres en général et les prestataires de l'aide social sont caractérisés de manière nettement plus positive à Terre-Neuve-et-Labrador. Tandis que les personnes handicapées font généralement l'objet de messages positifs à Terre-Neuve-et-Labrador, au Québec, les prestataires ayant des contraintes sévères à l'emploi (son groupe-cible comparable) font aussi l'objet de messages positifs, mais afin des les distinguer, sur le plan normatif, des prestataires ne présentant pas de contrainte sévère à l'emploi. Finalement, comme mentionné précédemment, les deux gouvernements provinciaux participent au jeu du transfert de blâme en envoyant des messages qui font reposer la responsabilité de certains problèmes sur les épaules du gouvernement fédéral.

Le graphique 8 porte sur l'ensemble des données. Ce qui frappe d'abord à la lecture de ce graphique est la quantité prépondérante de messages positifs que les gouvernements provinciaux envoient à propos d'eux-mêmes³⁵. 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 8 - Total des messages véhiculés



³⁵ 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.

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. 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. Cette proposition illustre une telle tendance dégénérative (Québec 2004 : 11, prop. 45).

Tableau 10 - 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
--------------	---------	---	--

Mais la différence quantitative entre les deux cas est aussi l'indication d'un phénomène politique plus concret. Dans le cas du Québec, le gouvernement cherche à rehausser sa légitimité dans un contexte où il entretient une relation conflictuelle avec un mouvement social large et parce qu'il doit répondre à certaines obligations de moyen contenues dans la loi 112. Dans le cas de Terre-Neuve-et-Labrador, le gouvernement n'a pas à faire cette surenchère d'autolégitimation puisqu'il entretient des relations de coopération et de coordination avec les groupes sociaux impliqués dans la lutte contre la pauvreté.

Ces données donnent déjà un bon aperçu des différences et ressemblances principales entre les deux politiques. L'analyse des messages envoyés aux groupes-cibles a permis d'ouvrir la voie à une analyse discursive qui sera l'objet de la prochaine section. Elle vise à compléter la comparaison des politiques avec une analyse de contenu plus qualitative.

Comparaison qualitative: quelques éléments d'analyse du niveau discursif des politiques

Au plan discursif, deux similitudes et une différence apparaissent. Le premier élément commun est l'argument principal utilisé pour justifier l'aide aux personnes défavorisées. Il s'articule autour de l'atteinte du « plein potentiel des personnes » (Québec 2004 : 8, prop. 22; Terre-Neuve, 2006a : 1, prop. 54). Autrement dit, la lutte contre la pauvreté est menée au nom d'un appui au développement des capacités sous-utilisées des individus. Ce cadrage discursif et normatif est aussi ambigu qu'utile pour les politiciens lorsque vient le temps de justifier et de débattre de la politique. Ambigu parce qu'il puise dans deux registres très distincts d'arguments : les arguments économiques et les arguments moraux. En effet, l'atteinte du « plein potentiel des personnes » se traduit facilement en « développement optimal des ressources humaines » pour un public plus sensible à des arguments économiques. En même temps, pour le public plus sensible à des arguments moraux, l'atteinte du « plein potentiel des personnes » a un sens plus axé sur le caractère sacré de la « vie intérieure » et de la liberté créative (et productive) des personnes. Cette acceptation morale de l'argument peut en effet résonner à la fois avec le « personnalisme » d'inspiration catholique et le « luthérianisme » d'inspiration protestante ainsi que leurs versions sécularisées³⁶. Cette ambiguïté argumentative est donc un atout pour les promoteurs de la politique puisqu'ils peuvent alors jouer alternativement sur les deux registres en fonction du public. L'ambiguïté offre aussi la meilleure des défenses puisque cette double justification ne donne pas de prise argumentative ferme servant de base à la délibération. L'ambiguïté permet ainsi de contourner ou désamorcer les attaques potentielles des détracteurs³⁷.

³⁶ Cette étude n'est pas l'occasion pour développer les implications et les racines profondes de ces courants de pensée morale. Il suffit ici de mentionner qu'étant de tradition chrétienne, les deux cas présentent un contexte sociétal favorable à l'acceptation de tels arguments. Pour plus de détails sur ces doctrines morales et ses implications sociales, voir Meunier et Warren, 2002; Mounier, 1971 et Weber, M., 1964

³⁷ Ce même phénomène d'ambiguïté normative est à l'œuvre dans ce qui a été codé ici comme « message équivoque » à l'égard des groupes-cibles. À cet égard, il est intéressant pour la comparaison de noter que le Québec présente un plus grand nombre et une plus grande proportion de messages équivoque (14,5% de tous les messages) que Terre-Neuve-et-Labrador (5,9%).

Le deuxième élément discursif commun est l'adoption de la prémisse concernant le caractère intégré du développement économique et du développement social. Les deux gouvernements affirment que le développement économique est lié au développement social et que, par conséquent, il faut prévoir et penser les deux aspects d'une manière plus intégrée et holistique (Québec 2004 : 15, prop. 46; Terre-Neuve, 2006a : 9, prop. 198).

Tableau 11 - Une prémisse commune

Le gvt du Qc	lie	le développement social et le développement économique
Le gvt de T-N	affirme	que la croissance économique soutenue nécessite la réduction de la pauvreté et le développement social

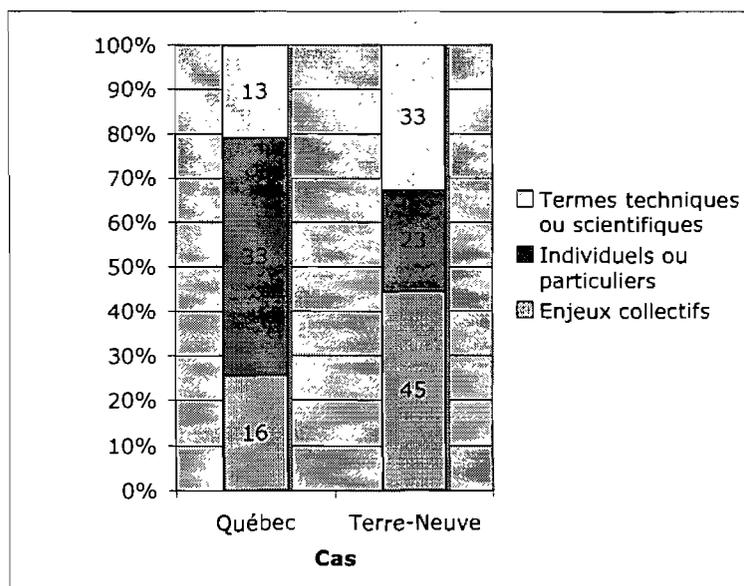
Dans cet esprit, les deux gouvernements ont adopté des mesures prévoyant une certaine forme de contrôle et de surveillance (faible) sur les actions de tous les ministères. Ces mesures visent à s'assurer que les actions d'un ministère ou d'un département n'aillent pas à l'encontre des objectifs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Par exemple, les politiques du ministère des Finances pourraient théoriquement faire l'objet d'un contrôle par un autre ministère afin de s'assurer qu'elles n'aient pas un impact négatif sur les personnes à faible revenu.

Bien qu'elle puisse sembler aller de soi, cette prémisse est nouvelle dans l'administration publique, traditionnellement divisée en secteurs étanches. Elle s'inscrit dans un courant d'idée qui cherche à changer les pratiques dans l'administration publique. Pour Saint-Martin (2007 : 284-285), cette prémisse est une caractéristique de « l'État d'investissement social ». Pour House (2005 : 482), un acteur terre-neuvien de première importance dans la reconnaissance du gouvernement de ce principe, « l'approche intégrée » est plus démocratique, permet plus de flexibilité dans l'administration des programmes et elle est plus « orientée vers les personnes » (*people oriented*).

Ces deux éléments discursif communs n'empêchent toutefois pas de produire un résultat différent en termes de cadrage des problématiques et des objectifs publics. L'adoption d'une approche intégrée et la justification de l'action publique en terme de

développement du potentiel des personnes ne conduit pas nécessairement à cadrer les buts ou les problèmes en des termes collectifs. En effet, si, dans le cas Terre-Neuve-et-Labrador, le cadrage dominant est en termes d'enjeux collectifs (45% des propositions qui ont été codées quant au cadrage), dans le cas québécois, il est en termes individuels ou particuliers (53%). Du point de vue de la comparaison, le plan québécois a donc beaucoup plus tendance à cadrer les problématiques publiques en enjeux particuliers que le plan terre-neuvien (23%) (voir graphique 9).

Graphique 9 - Cadrage des propositions



Il existe une indication additionnelle de cette divergence au niveau du cadrage des groupes-cibles. À Terre-Neuve-et-Labrador, les « citoyens » sont un groupe-cible qui font l'objet de messages positifs et d'outils oratoires. Ce groupe-cible inclusif n'existe toutefois pas au Québec où l'on préfère parler des « contribuables ». Cette différence marquée a une incidence particulièrement importante sur le débat politique. Alors qu'à Terre-Neuve-et-Labrador le groupe de référence lorsqu'il est question de la population en général est, par définition, égalitaire (citoyen), au Québec, celui-ci est inégalitaire puisque certains citoyens

« contribuent » plus que d'autres au Trésor public. La conséquence d'un tel cadrage inégalitaire est d'autant plus importante lorsqu'il est question des politiques de lutte contre la pauvreté. Dans un régime d'imposition du revenu progressif, les personnes pauvres ou exclues « contribuent » peu au Trésor public, alors qu'ils sont les récipiendaires présumés de telles politiques. Comme il a été mentionné dans le premier chapitre, cette dynamique de polarisation et de division sociale était présente au Québec dans le débat public lié au plan de lutte contre la pauvreté.

Pour conclure sur la comparaison des éléments discursifs, il est possible de faire le lien avec ce qui a été présenté en début de chapitre sur les principes déclarés par les gouvernements comme étant à la base de leur plan d'action. Les données divergentes sur le cadrage dominant dans chaque cas, la différence de cadrage des groupes-cibles entre « citoyens » ou « contribuables » ainsi que la divergence entre les principes directeurs de « l'emploi d'abord pour les personnes aptes au travail » et de « recherche et consultation avec les partenaires du milieu » concourent tous dans le même sens : le cadrage discursif du plan québécois est nettement moins inclusif que celui du plan terre-neuvien.

La vue du haut du second sommet

La force de l'élastique a fait rebondir le sauteur de *bungee* jusqu'à un second sommet d'altitude. À présent, le contour des objets se présente à lui plus clairement et il en a une appréciation plus juste.

* * *

L'analyse de contenu a permis de faire des inférences sur les *policy design*. Ces inférences ont révélé que la politique québécoise contient une majorité d'éléments dégénérateurs, alors que la politique terre-neuvienne contient une majorité d'éléments démocratiques appuyés par une proportion substantielle d'éléments scientifiques (voir graphique 4). L'analyse des résultats comparatifs au niveau des groupes-cibles a permis de

révéler des différences significatives quant au cœur des politiques de lutte contre la pauvreté, soit le traitement des personnes pauvres, des personnes exclues, des prestataires de l'aide sociale et des personnes handicapées. Ces différences de traitement sont apparues sur les trois dimensions analysées (*policy design*, instruments et messages), présentant à chaque fois un traitement plus démocratique à Terre-Neuve-et-Labrador. Cette analyse a aussi permis de constater la présence du phénomène de transfert du blâme entre les gouvernements provincial et fédéral. Finalement, l'analyse discursive a permis de constater que le cadrage est nettement plus inclusif à Terre-Neuve-et-Labrador qu'au Québec.

Chapitre V : Retour sur la théorie et explication des résultats

Le mouvement de va-et-vient du sauteur de *bungee* se poursuit inlassablement. À chaque nouveau cycle de chute/rebondissement, l'altitude et la vitesse diminuent. La capacité de compréhension du sauteur, par contre, augmentent, si bien qu'il est maintenant en mesure de jeter un regard critique sur sa vue du sommet qu'il croyait si réelle et si vive.

* * *

Les résultats exposés dans le chapitre précédent soulèvent un certain nombre de questions sur la théorie du *policy design*. Ce chapitre offre l'occasion, en un premier temps, de revenir sur la théorie à la lumière des résultats obtenus. Après avoir observé de près la concordance entre les deux cas et la théorie du *policy design*, il sera opportun, dans un deuxième temps, de s'éloigner quelque peu de cette démarche hypothético-déductive afin de proposer, de façon exploratoire, un autre modèle explicatif. Ce modèle se veut complémentaire à la démarche de Schneider et Ingram et un prolongement de celle de Montpetit, Rothmayr et Varone (2005). Son but est d'expliquer les divergences observées quant au type de *policy design*.

Retour sur la théorie : trois anomalies

Les résultats permettent de faire trois remarques qui posent d'importants défis à la théorie du *policy design*. En fait, ces trois remarques constituent autant de questions qui demeurent sans réponse. En ce sens, elles sont des anomalies pour la théorie du *policy design* qui laisse ainsi paraître ses limites.

La première anomalie est la plus importante. Elle concerne les hypothèses de la théorie sur la domination de la politique dégénérative. Comme mentionné dans le chapitre II, 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 propositions) est plus grande que celle des éléments dégénératifs (50 propositions). Le cas de Terre-Neuve-et-Labrador est encore plus surprenant pour la théorie puisque la distinction entre « pauvres méritants » et « pauvres non-méritants » n'est pas faite au départ. Il deviendra plus clair dans la section suivante qu'une nouvelle façon de concevoir les politiques sociales, ainsi qu'une forme de dialogue coopératif entre les différents acteurs impliqués ont clairement favorisé le développement de cette politique non-dégénérative.

La deuxième anomalie apparaît à la lumière du fait que le type de *policy design* scientifique et professionnel et le type démocratique semblent présenter des niveaux internes très comparables, voire quasi-égaux dans le cas du Québec. Ces résultats provoquent un questionnement quant au caractère mutuellement exclusif des deux types de *policy design*. Est-ce qu'ils sont corrélés positivement? Pour la théorie du *policy design*, cela serait impossible puisque les *policy designs* scientifiques et professionnels sont nuisibles à la dynamique démocratique (Schneider et Ingram, 1997 : 7, 151). Toutefois, les résultats pourraient infirmer cette hypothèse puisque le type scientifique et professionnel et le type démocratique semblent ici corrélés. Autrement dit, le cas du Québec et le cas de Terre-Neuve-et-Labrador donnent deux exemples de politiques publiques où, lorsque le nombre d'éléments de *policy design* démocratique augmente, le nombre d'élément de *policy design* scientifique augmente également. Évidemment, l'hypothèse d'une covariation demanderait à être appuyée par d'autres analyses de cas. Il n'a pas été possible dans le

cadre de cette étude de vérifier cette piste, mais Québec et Terre-Neuve-et-Labrador fournissent probablement l'exemple d'une alliance entre des scientifiques et des professionnels situés à l'extérieur à l'État et un mouvement social représentant des groupes-cibles faibles politiquement. Si cette piste venait à être confirmée par d'autres cas, la pertinence heuristique du type de *policy design* scientifique et professionnel serait compromise puisqu'on ne pourrait plus affirmer que les scientifiques et les professionnels influencent de manière autonome sur le *policy design*. Leur influence ne serait plutôt possible qu'à travers une alliance avec des représentants de groupes-cibles et avec la condition additionnelle que la communauté scientifique ou professionnelle ait une position consensuelle dans ses diagnostics et solutions de politique publique. Cette possibilité avait été évoquée dans de la revue de littérature lorsqu'il était question des mécanismes de changement.

La troisième remarque est moins une anomalie qu'une constatation de la limite de la théorie quant à sa portée explicative. Le chapitre précédent 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 (voir graphique 3). 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.

Que s'est-il passé? Ce qu'il s'agit d'expliquer

Ainsi, les deux cas s'éloignent, bien que différemment, de la politique dégénérative. Ce constat, étonnant pour la théorie du *policy design*, sera l'objet du questionnement du reste de ce chapitre.

Ce questionnement est en fait suggéré par Schneider et Ingram (1997 : 149) elles-mêmes: « One of the important areas for future research is to document the conditions and stimuli that precede change in degenerative politics. ». Mais ce dont il s'agit dans chacun des cas n'est ni un changement interne à la politique dégénérative, ni une sortie de la politique dégénérative. Le cas québécois réalise une trajectoire de retour à la politique dégénérative, tandis que le cas terre-neuvien opère une trajectoire d'évitement de la politique dégénérative. En effet, le cas du Québec présente l'exemple d'une rupture entre deux moments : un premier moment où la dynamique était plus démocratique et un deuxième moment où la dynamique dégénérative est revenue en force. Si le processus initial a pu être qualifié de « délibération publique » (Noël, 2002 : 105) et de « démocratie participative » (Ninacs, Béliveau et Gareau, 2003 : 7), le chapitre I a montré que les moments précédents la publication du plan d'action ont été marqués par des interactions conflictuelles entre le Collectif pour un Québec sans pauvreté et le gouvernement. La citation qui suit ne pourrait donner de meilleure exemple que la dynamique dégénérative a alors dominé les débats. Un bulletin interne du Collectif écrit :

Le ministre Claude Bécharde s'enfoncé dans une attitude stéréotypée et de mauvaise foi qui empêche tout véritable débat avec les groupes présents ou l'opposition. Il demande systématiquement à quoi pourrait ressembler une couverture correcte des besoins, ce qui lui sert à souligner que lui aussi il voudrait bien faire mieux, mais que ça ne sera jamais assez au goût des groupes de toute façon (Collectif, 2004c :1)³⁸

Quant au cas de Terre-Neuve-et-Labrador, les résultats démontrent que la politique dégénérative a été largement évitée. Il aurait cependant pu en être tout autrement. En effet, il y a, dans toute société, des stéréotypes négatifs et diviseurs à propos des personnes

³⁸ Je remercie Arielle Hudon-Fortier (2005) pour avoir, sans le savoir, porté mon attention sur cette citation

pauvres ou aillant recours à l'aide sociale. Terre-Neuve-et-Labrador n'en est pas exempté. Par exemple, on peut lire dans le rapport des consultations menées en 2005 en préparation au plan d'action que plusieurs participants affirmaient que les personnes pauvres travaillant à un faible revenu (*working poor*) étaient aussi exclues de la société parce qu'ils ne pouvaient offrir à leur famille des activités récréatives, soulignant en même temps le fait qu'ils n'avaient pas accès aux mêmes programmes et services que les personnes ayant recours à l'aide sociale (Terre-Neuve, 2005c : 10). Cette division sociale entre « pauvres travaillants » (méritants) et « personnes assistées sociales » (non-méritantes) auraient pu servir de matériau de base à l'élaboration d'une politique dégénérative. Toutefois, il n'en fut pas ainsi.

Pourquoi a-t-on ainsi évité l'écueil de la politique dégénérative à Terre-Neuve-et-Labrador? Et pourquoi a-t-on retombé dans la politique dégénérative au Québec? La prochaine section offre un modèle explicatif qui répond à ces questions.

Un modèle explicatif axé sur la diffusion des idées et le type de discours gouvernemental

Le modèle qui est proposé ici explore la piste du troisième mécanisme de changement de dynamique identifié dans la revue de la littérature, soit le changement dans les « façons de connaître » (*Way of Knowing*). Le chapitre II avait permis d'identifier trois mécanismes qui pourraient répondre à la question de l'éloignement de la dynamique dégénérative : l'influence de la communauté scientifique et professionnelle, l'atteinte d'un point de rupture où l'allocation de bénéfices aux favoris et de fardeaux aux groupes déviants ne produit plus de gains pour les politiciens et le changement dans les « façons de connaître ».

Ce modèle s'intéresse à la diffusion des idées de politiques publiques et à ses conséquences sur l'adoption d'un discours de communication ou d'un discours de

coordination³⁹ et, ultimement, sur la présence ou l'absence de la politique dégénérative. On peut ainsi dire que la variable indépendante est la diffusion (ou la non-diffusion) de certaines idées de politiques publiques et que la variable dépendante est la présence ou l'absence de politique dégénérative. Entre ces deux variables interviennent une série de conditions (relatives à la répartition et la concordance des idées au sein des acteurs politiques pertinents) et de variables médiatrices (discours de coordination ou de communication). Bien qu'il s'applique ici à des politiques sociales, ce modèle a la prétention de valoir pour tous les secteurs de politique publique.

Le modèle est axé sur les idées et le discours parce que, dans les deux cas, les institutions sont constantes. Québec et Terre-Neuve-et-Labrador sont deux provinces canadiennes qui ont le même régime parlementaire britannique de fusion des pouvoirs exécutifs et législatifs. Ils sont deux entités étatiques soumises au même régime fédéral de séparation juridique des pouvoirs entre le gouvernement central et les provinces. De plus, comme il a été exposé dans le premier chapitre, certaines institutions favorisant le dialogue entre les groupes sociaux, les ministres et la fonction publique étaient en place dans les deux provinces.

Avant d'exposer la thèse associée à ce modèle, il convient d'abord de définir et clarifier les différents éléments qui le composent. Cette présentation est faite en progressant de la variable indépendante (les idées) vers la variable dépendante (politique dégénérative ou non) en passant par les variables intervenantes (discours de coordination ou de communication et acteurs politiques).

Les idées de politiques publiques varient en fonction du temps, de l'espace géographique et culturel et du secteur de politique publique. Dans les cas étudiés, deux familles d'idées en politiques sociales sont susceptibles d'être adoptées par les acteurs

³⁹ Les concepts de discours de communication et de discours de coordination ont été élaborés par Vivien Schmidt (2002). Le discours de coordination est un langage politique qui intègre le vocabulaire de plusieurs acteurs afin d'atteindre un *consensus* nécessaire à l'action. Le discours de communication, quant à lui, cherche à *persuader* l'opinion publique de la légitimité des préférences des politiciens. Une définition plus exhaustive de ces concepts est donnée plus bas.

politiques : celles, plus traditionnelles, sur l'État-providence et les droits sociaux inspirées par le discours de T.H. Marshall sur la citoyenneté et celles, plus récentes, sur « l'État d'investissement social » (*Social Investment State*) (Jenson et Saint-Martin, 2003, 2006; Saint-Martin, 2007).

Les contrastes entre ces deux séries d'idées sont assez nombreux. La perspective marshallienne est axée sur l'idée de *droits sociaux* comme une condition à l'atteinte de la pleine citoyenneté. Ces droits sociaux sont envisagés comme une *protection* des individus vis-à-vis des dangers et des aléas du marché. Il s'agit de décommodifier une liste de certains biens sociaux (variable d'une société à l'autre) redistribués en fonction du besoin. La formule de Marshall (1964 : 78) exprime bien cette définition : « the right to a modicum of the economic welfare and security [...] and to live the life of a civilised being according to the standards prevailing in the society. » En contraste, l'État d'investissement social pense la société et le marché, non pas comme étant en conflit, mais plutôt en union. On vise à *intégrer* les individus dans le marché (Jenson et Saint-Martin, 2003 : 83). Le but premier est ainsi d'augmenter le taux de participation au marché du travail (Jenson et Saint-Martin, 2003 : 89). La politique économique devient par conséquent plus solidaire de la politique sociale (Saint-Martin, 2007 : 284-5). Ces idées mènent à utiliser dans les politiques sociales des instruments incitatifs liés au marché, notamment des suppléments au faible revenu afin d'encourager l'entrée sur le marché du travail (Jenson et Saint-Martin, 2006 : 445). La perspective temporelle diffère également. L'État-providence marshallien affectait des dépenses pour maintenir un certain niveau de bien-être et de consommation dans le *présent*. L'État d'investissement social produit du bien-être dans le *futur* via un investissement dans les personnes. Cette perspective conduit naturellement à investir là où les dividendes sont plus grands, c'est-à-dire dans l'enfance et, *a fortiori*, dans la petite enfance. Comme dans le cas des programmes d'employabilité (aussi appelés « d'activation »), ces dépenses sont considérées comme étant « actives » versus les dépenses « passives » de l'État-providence marshallien. Alors que le clivage dominant pour la perspective marshallienne est celui entre les travailleurs et le patronat, pour la perspective de l'État d'investissement social, il s'agit

plutôt de la division entre inclus et exclus (du marché du travail, plus souvent qu'autrement) (Jenson et Saint-Martin, 2003 : 87). L'État-providence marshallien recherche l'égalité ici et maintenant, alors que l'État d'investissement social recherche l'égalité dans les opportunités futures (Jenson et Saint-Martin, 2003 : 89). La métaphore de l'un est le filet de protection social, tandis qu'elle est, pour l'autre, le tremplin social.

Bien que Jenson et Saint-Martin présentent l'État d'investissement social comme un paradigme de politique publique, les idées qui y sont associées peuvent sans doute aussi être considérées comme une « façon de connaître » (*Way of Knowing*) qui se distingue de la « façon de connaître marshallienne »⁴⁰. Si l'on retient ce sens, le mécanisme de changement identifié dans la revue de littérature, soit le changement dans les façons de connaître, semble ici avoir contribué dans les deux cas. Comme il sera explicité plus bas, la « façon de connaître l'État comme investisseur social » était à l'œuvre au Québec et à Terre-Neuve-et-Labrador, tant chez les acteurs situés à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement.

Les idées de politiques publiques sont diffusées généralement dans les différents publics. Toutefois, certains publics sont plus importants que d'autres puisqu'ils adoptent ces idées et deviennent des acteurs politiques. Ces acteurs sont au nombre de trois : les acteurs gouvernementaux, c'est-à-dire les différents ministres et leur personnel politique, les acteurs de la haute fonction publique, c'est-à-dire les sous-ministres et leurs adjoints et finalement, les acteurs extra-étatiques. Ces derniers sont, par définition, situés à l'extérieur des institutions officielles de l'État, mais contribuent néanmoins au succès ou à l'échec de la politique publique. Ils possèdent cette influence de par leur implication, le plus souvent, dans la mise en œuvre de la politique, mais parfois aussi dans la prise de décision et le

⁴⁰ Le changement nominatif de « paradigme » à « façon de connaître » semble justifié dans la mesure où le deuxième concept est plus adapté à la démarche de cette étude. Étant fortement teinté par le concept de Kuhn (1972) en sociologie de sciences, la notion de paradigme peut être associée à une certaine rigidité épistémique qui devient gênante dans une démarche empirique en politiques publiques. En effet, le changement de paradigme, au sens kuhnien, nécessite un saut qualitatif majeur qui n'admet pas d'espace pour l'ancien paradigme puisque les paradigmes sont incommensurables (Kuhn, 1972 ; particulièrement pp. 19, 234-241) et donc logiquement incompatibles. À l'inverse, le concept de « façon de connaître » comporte une notion de fluidité (introduction de nouveaux éléments dans l'espace de politique publique) qui est plus adaptée à l'étude empirique des politiques publiques.

développement des politiques. Ils bénéficient d'une légitimité indépendante à l'État. Ce sont les syndicats, les associations professionnelles, les associations du domaine communautaire et caritatif.

La répartition des idées de politique publique entre ces différents acteurs « mettront la table », en quelque sorte, pour l'adoption par les acteurs gouvernementaux d'un discours de coordination ou d'un discours de communication.

Les concepts de discours de communication et de coopération ont été développés par Vivien Schmidt (2002) dans sa réflexion sur l'influence du discours dans la réforme des politiques sociales. Ces concepts ont été utilisés par Montpetit, Rothmayr et Varone (2005) en complémentarité avec l'approche de Schneider et Ingram afin d'examiner leur influence contrastée sur l'adoption de politiques dégénératives dans le domaine de la procréation médicale assistée. Dans toute situation politique, les deux types de discours sont présents, mais dans chaque situation, un type de discours domine les échanges.

Qu'est-ce que le discours de coordination? Il s'agit d'un discours qui intègre un langage et des idées communes à plusieurs acteurs. Son but est de rallier l'assentiment des acteurs participants afin d'arriver à une mise en œuvre réussie de la politique publique, c'est-à-dire une application du *policy design* qui soit adéquatement fidèle aux intentions initiales et qui exerce une influence dans le sens des objectifs voulus. Dans ce type de discours, les politiciens s'adressent directement aux acteurs impliqués en s'engageant dans un dialogue, souvent dans des lieux où le public général n'a pas droit de cité. Ce n'est qu'au terme de ce processus délibératif d'échange que les acteurs participants communiqueront les termes de l'accord à leurs audiences respectives (dans le cas du gouvernement, il s'agit du public général). Les politiciens qui usent de ce type de discours auront donc tendance à justifier leurs actions en rapport avec ce processus consensuel de développement des politiques. Autrement dit, la source de légitimité de ce type de discours est située dans l'atteinte du consensus.

Le discours de coordination permet une certaine autonomisation des constructions sociales utilisées dans les politiques par rapport aux stéréotypes dominants dans la société. La raison en est que le processus qu'il implique détache de l'obligation de convaincre un large public hétérogène en communiquant des idées simples et rapidement compréhensibles. Dans le monde des politiques publiques, cette obligation conduit souvent à adopter des politiques fondées sur les stéréotypes sociaux et ainsi à tomber dans la politique dégénérative. Toutefois, lorsque le discours de coordination est adopté par les acteurs, la politique publique qui en résulte a beaucoup plus de chance d'être non-dégénérative puisqu'elle fournit aux groupes désavantagés (déviants et dépendants) l'occasion de participer à la constitution du consensus.

Le discours de communication, quant à lui, favorise la reproduction et le renforcement des clivages et des stéréotypes sociaux caractéristiques de la politique dégénérative (Montpetit, Rothmayr et Varone, 2005 : 125). Il est souvent utilisé dans les contextes électoraux ou quand la coordination échoue parce qu'elle n'a pu atteindre le consensus nécessaire. Le discours de communication a un auditoire différent que le discours de coordination. Il ne s'agit plus des acteurs impliqués, mais plutôt du public en général. Les politiciens qui utilisent ce type de discours s'adressent non pas à des acteurs, mais à un tiers vaguement défini comme l'opinion publique. Le but du discours de communication est la persuasion. Il cherche à convaincre son auditoire (passif) que les préférences politiques de ses locuteurs sont légitimes, souhaitables et réalisables. Les débats qui en résultent sont souvent partisans et axés sur le conflit plutôt que la coopération (*adversarial*). Dans un tel contexte, le public exerce son influence par des sanctions électorales ou des manifestations (Schmidt, 2002 : 172). Les politiciens qui usent de ce type de discours auront tendance à justifier leurs actions en invoquant la légitimité personnelle que leur confère leur poste d'élu. Autrement dit, la source de légitimité de ce type de discours est située dans le résultat du processus électoral traditionnel. Celui qui utilise le discours de communication cherche à démontrer qu'il est près des préoccupations de la

population, d'où l'incompatibilité du discours de communication avec la lutte contre les stéréotypes dominants dans la société.

Ainsi, l'utilisation d'un discours de coordination favorisera le développement de politiques non-dégénératives puisqu'il permet de constituer une source de légitimité qui s'éloigne des stéréotypes dominants. Mais qu'est-ce qui explique l'adoption ou non d'un discours de coordination?

Il semble que la *congruence* ou la *dissonance* des idées permette de répondre à la question cruciale de l'adoption du discours de coordination.

L'expression « idées congruentes » exprime l'idée que plusieurs acteurs puissent se rencontrer sur un terrain discursif commun. Elle s'oppose à « idées discordantes » qui dénote l'incompatibilité ou la disharmonie cognitive. Le cas le plus évident d'idées congruentes est le cas où les acteurs ont les mêmes idées. Ainsi, si l'acteur A (A_a) défend les idées 1 (I_1) et l'acteur B (A_b) défend également les mêmes idées 1, il y a une situation de congruence. Mais il se peut également que des idées différentes soient néanmoins congruentes. Par exemple, même si l' A_a défend les I_1 ($A_a I_1$) et l' A_b défend les idées 2 ($A_b I_2$), les deux acteurs pourront tout de même se rejoindre si I_1 et I_2 sont congruentes (I_c).

En revenant aux éléments du modèle expliqués ci-haut, il est possible d'exprimer l'adoption d'un discours de coordination comme étant fortement influencé par deux conditions.

D'abord, au moins deux des acteurs décrits précédemment doivent avoir adopté des idées de politique publique congruentes.

Condition 1 : Il existe un $A_a I_1$ ET il existe un $A_b I_2$

Où I_1 et I_2 sont congruentes (I_1 ET $I_2 = I_c$)

Ensuite, un de ces acteurs aux idées congruentes doit être situé à l'extérieur des institutions de l'État. Cette deuxième condition assure ainsi que la légitimité invoquée ne soit pas entièrement confinée aux institutions étatiques.

Condition 2 : Il existe un $A_a I_c$ ET il existe un $A_b I_c$

Où A_a est un acteur extra-étatique (A_{ex})

Autrement dit, pour qu'il y ait discours de coordination (D_{coord}), il faut qu'un acteur impliqué dans la politique publique mais situé à l'extérieur de l'État (A_{ex}) ait des idées congruentes (I_c) avec les acteurs gouvernementaux (A_g) ou les acteurs de la fonction publique (A_{fp}). Cette relation produisant le discours de communication peut-être récapitulée ainsi :

$$A_{ex} I_c \text{ ET } (A_{fp} I_c \text{ OU } A_g I_c) = D_{coord}$$

Dans le cas où l'acteur intra-étatique ayant des idées congruentes est de la haute fonction publique ($A_{fp} I_c$), il se peut toutefois que le ministre responsable ne se laisse pas convaincre par ses fonctionnaires et décide plutôt de faire cavalier seul en adoptant un discours de communication. Toutefois, cette situation ne saurait être la règle puisqu'elle détériorerait les relations de confiance entre ministre et haut fonctionnaire. L'acteur gouvernemental a intérêt à entretenir cette confiance puisqu'elle est nécessaire pour l'atteinte d'un objectif fondamental dont dépend sa réélection, celui de l'action gouvernementale.

Le modèle explicatif étant maintenant exposé, il est désormais possible de voir comment il s'applique aux deux cas étudiés.

Québec : rupture dans le discours de coordination

Le fait que le *policy design* québécois comporte une majorité d'éléments dégénératifs tout en ayant une proportion non-négligeable d'éléments démocratiques s'explique par un processus de développement de la politique séparé en deux temps. Le plan d'action contenait à la fois des restes du processus de dialogue menant à l'adoption de la loi 112 et la volonté marquée d'un gouvernement nouvellement élu d'établir sa propre légitimité. Autrement dit, dans un premier temps le discours dominant était de coordination

et dans un deuxième temps, il était de communication. L'espace qui sépare ces deux temps est caractérisé par un changement des acteurs gouvernementaux et une réorientation des idées des acteurs extra-étatiques.

Temps 1 : Domination du discours de coordination – Le premier moment du processus de développement de la politique a été marqué par la domination du discours de coordination parce que l'acteur extra-gouvernemental, le Collectif pour un Québec sans pauvreté, trouvait des interlocuteurs engagés au sein de l'appareil gouvernemental. Cette citation exprime bien l'esprit du discours de coordination alors dominant :

J'accepte le défi que vous nous lancez de réfléchir à cette question de nos responsabilités sociales, à la façon de traiter les revenus de ceux qui reçoivent des transferts. Mais je voudrais vous lancer un défi audacieux et non obligatoire. Si vous ne voulez pas, ça ne me dérangera pas. Le problème qu'on a, c'est de combattre la pauvreté, mais une des seules façons de le faire, c'est en créant de la richesse. Moi, je suis obligé tous les matins de penser aux deux. Je me lève tous les matins en pensant au taux de chômage, au niveau du déficit et, quand je me couche le soir, j'y pense encore. Pourriez-vous penser vous autres, un peu – encore une fois si vous trouvez que ça n'a pas de bon sens, vous me le dites – comment peut-on comme citoyens et citoyennes, de toutes conditions, créer plus de richesses pour qu'on ait plus à distribuer? (Bernard Landry cité dans Labrie, 1999 : 83)

Ce discours de coordination était possible parce que la porte-parole et instigatrice du Collectif, Vivian Labrie, utilisait un langage qui a créé un terrain de rencontre avec les idées de l'État d'investissement social partagées par les acteurs de la fonction publique et les acteurs gouvernementaux. On peut voir, par exemple, ce langage à l'œuvre lorsqu'elle affirme que la loi 57 réformant l'aide sociale sera « coûteuse pour les solidarités » (Collectif, 2004d : 2) ou encore que lorsqu'elle affirme que le plan coulé au *Devoir* serait « dangereux pour la cohésion sociale » (Lévesque et Chouinard, 2003 : A3). Comme mentionné précédemment, selon Camil Bouchard, les fonctionnaires du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale sont depuis longtemps en faveur d'une approche incitative en matière de lutte contre la pauvreté, cette approche étant caractéristique des idées sur l'État d'investissement social. De plus, le chapitre I a aussi montré l'ouverture du gouvernement Landry aux idées du Collectif, notamment par les institutions de dialogue qu'il a accepté de mettre en place avec le Collectif. Finalement, la ministre des Finances de ce gouvernement, Pauline Marois, a construit sa réputation politique autour des politiques

de la petite enfance qui cadrent parfaitement avec les idées sur l'État d'investissement social.

Temps 2 : Domination du discours de communication – L'élection du gouvernement libéral en avril 2003 a toutefois changé cette donne favorable au discours de coordination. Élu avec un gouvernement majoritaire, le gouvernement Charest invoquait alors fréquemment sa légitimité propre liée à un « mandat clair de changement », changement dont il pouvait librement articuler les contours (Boismenu, Dufour et Saint-Martin, 2004; Montpetit, 2006).

Le changement des acteurs politiques, et le changement d'idées qu'il apporte, provoqua une rupture dans le dialogue. Comme le démontrent les tergiversations autour du premier plan d'action coulé au journal *Le Devoir*, le ministre responsable, Claude Béchar, visait d'abord à introduire des mesures punitives. Cette position est en quelque sorte le contrepied de celle des droits sociaux. L'acteur gouvernemental défendait ainsi l'antithèse de la position marshallienne au moment même où l'acteur extra-gouvernemental, c'est-à-dire le Collectif, entamait un virage d'idées vers la défense de droits sociaux. En effet, comme le mentionne Hudon-Fortier (2005 : 106), les groupes oeuvrant dans le domaine de la lutte contre la pauvreté ont observé que le Collectif a entamé en 2004 un changement de discours, désormais axé sur la défense des personnes assistées sociales. Par exemple, on peut lire dans un de ses communiqués qu'il exige « un régime de sécurité du revenu qui couvre les besoins essentiels dans la dignité, sur une base de droits » (Collectif, 2004e).

Terre-Neuve-et-Labrador : concordance du discours de coordination et de communication

Au contraire du cas du Québec, le cas de Terre-Neuve-et-Labrador est marqué par une continuité dans le discours de coordination, malgré une alternance politique comparable. Il montre une situation où les trois types d'acteurs défendaient des idées convergentes sur l'État d'investissement social pendant une longue période de temps.

Le premier chapitre a montré que les associations du secteur communautaire défendaient depuis longtemps l'idée, fondamentale pour l'État d'investissement social, que le développement économique est lié au développement social. Dès 1993, les fondations pour une relation stable de collaboration entre les acteurs gouvernementaux et extra-gouvernementaux étaient en place avec le projet du *Strategic Social Plan* (SSP). Ce dialogue entretenu sur plusieurs années était possible grâce à l'acceptation d'idées communes. Comme l'affirment Felt, Weaton et Powers (2006 : 11), le rapport de consultation menant à l'écriture du SSP intègre des idées de politiques publiques alors en discussion dans plusieurs pays occidentaux. Ces idées sont en fait celles sur l'État d'investissement social. Elles transparaissent d'un bout à l'autre du SSP. Que ce soit le principe « d'investir dans les personnes », « d'intégrer les initiatives de développement économique et social » ou encore de « retirer les barrières au développement du plein potentiel des personnes ». Le changement des acteurs politiques suite à l'élection du gouvernement conservateur de Danny Williams n'a pas interrompu ce dialogue. En effet, les conditions nécessaires au discours de coordination étaient toujours présentes notamment avec la présence de la ministre Kathy Dunderdale au sein du nouveau gouvernement. Mme Dunderdale est une ancienne militante du secteur communautaire et a participé aux activités du *Community Alliance for Better Solutions*. Quant aux acteurs de la haute fonction publique, la présence de J.D. House d'abord comme président de la « commission royale sur l'emploi et le chômage » de 1986, ensuite à la *Economic Recovery Commission* durant les années 1990, puis en tant que sous-ministre au *Department of Innovation, Trade and Rural Development* depuis l'élection du gouvernement Williams assure un élément additionnel de continuité au sein de l'appareil gouvernemental. Comme en témoigne son livre à saveur autobiographique (House, 1999), ce sociologue de formation a contribué au premier plan à l'adoption d'une nouvelle « approche intégrée », semblable à celle de l'État d'investissement social, dans les officines gouvernementales⁴¹.

⁴¹ Voir notamment House, 1999 : 21-27

Ce qui est particulier au cas de Terre-Neuve-et-Labrador, c'est que le discours de communication n'a pas seulement bénéficié de ces conditions très favorables au niveau de la diffusion des idées, mais il a également été appuyé par un discours de communication parallèle. Contrairement au cas québécois, le discours de communication mis en œuvre par le gouvernement Williams n'entraîne pas en compétition avec le discours de coordination. Il était plutôt au service de celui-ci. Comme le gouvernement Williams a été élu notamment sur la promesse de réduire radicalement la pauvreté dans la province, cette concordance des deux types de discours était possible. Autrement dit, la légitimité électorale convergeait avec la légitimité du processus de dialogue avec les partenaires afin de développer un plan de lutte contre la pauvreté. Cette concordance du discours de communication avec le discours de coordination transparaît dans la stratégie gouvernementale de communication axée sur le leitmotiv « consultation avec les partenaires du milieu ».

Conclusion

L'expérience de la recherche est comme le *bungee* : elle comporte des hauts et des bas, mais elle est toujours enrichissante. Une fois l'adrénaline dissipée, une question s'impose : quels apprentissages est-il possible de tirer de cette expérience?

Avant de présenter les conclusions de cette étude, il convient d'abord d'en circonscrire les limites.

Cette étude ne permet pas de vérifier l'ensemble de la théorie telle que présentée à la figure 1. Elle s'intéresse aux hypothèses contenues entre les éléments « contexte de la problématique publique » et « *policy design* », c'est-à-dire à la « dynamique de design ». Ce qu'elle permet de conclure concerne donc principalement le *policy design* et comment, en relation avec la construction sociale des groupes-cibles et leur pouvoir politique, celui-ci devient ou ne devient pas dégénératif. Ce « premier tiers » de la théorie (figure 1) est d'ailleurs celui qui est le plus développé par Schneider et Ingram. Les deux autres « tiers », soit la « dynamique de traduction » et la « dynamique de cadrage », ont été davantage abordés par d'autres auteurs. L'étude ne permet pas d'examiner l'effet des politiques publiques sur la participation politique comme a pu le faire Soss (*in* Schneider et Ingram, 2005a), ni les dynamiques cognitives qui délimitent le monde des possibles lors du cadrage des problématiques publiques (Rochefort et Cobb, 1994).

Cette limite est due au choix de la méthode. Si la méthode d'analyse textuelle semble tout indiquée pour examiner les messages et les raisonnements contenus dans le *policy design*, elle laisse toutefois paraître ses limites lorsqu'il est question de son application concrète, c'est-à-dire lors de la mise en œuvre du *policy design*. À cet égard, une méthodologie axée sur les entrevues⁴² aurait permis de compléter l'analyse textuelle. Cette remarque apporte avec elle une mise en garde : dans le monde des

⁴² Voir Soss *in* Schneider et Ingram, 2005a

politiques publiques, il est toujours possible que la mise en œuvre crée un écart important entre le *policy design* initial et son effet réel (voir Pressman et Wildavsky, 1984).

Les balises étant maintenant placées, voici les conclusions.

Trois conclusions semblent se dégager de cette étude. La première porte sur les résultats de l'analyse et la deuxième, sur l'explication de ces résultats. Cette deuxième conclusion se présente comme une contribution théorique au questionnement sur la politique dégénérative. La troisième conclusion, plus exploratoire, concerne l'articulation de la politique non-dégénérative à l'intérieur des régimes fédéraux.

D'abord, 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, si la mise en œuvre est relativement fidèle au *policy design*, 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 ».

Ensuite, cette étude comparative a permis de dégager un modèle explicatif. Les résultats de l'analyse du contenu des plans, tout surprenants qu'ils sont pour la théorie de Schneider et Ingram, ont permis de prolonger le questionnement de la théorie pour arriver à identifier les conditions qui précèdent le développement d'une politique non-dégénérative. D'abord, parmi les trois types d'acteurs impliqués (acteurs politiques, acteurs de la fonction publique et acteurs extra-étatiques), au moins deux doivent avoir des idées de politique publiques congruentes. Ensuite, parmi ces acteurs aux idées congruentes, on doit retrouver

un acteur extra-étatique qui détient sa propre légitimité. Ces deux conditions réunies, les bases nécessaires à un discours de coordination sont posées. Les acteurs aux idées congruentes pourront ainsi entretenir un dialogue en vue de l'atteinte d'un consensus. Les échanges dans ce genre de situation étant l'occasion de s'éloigner des stéréotypes sociaux dominants, le consensus politique naissant de ce processus de concertation aura de fortes chances de contenir les germes d'une politique non-dégénérative.

Enfin, en effectuant un retour sur la théorie de Scheider et Ingram, on constate que, si ces deux politiques, chacun à leur niveau, comportent des éléments substantiels de *policy design* démocratique, il faut cependant les replacer dans un contexte plus général où les interactions fédérales/provinciales prennent toutes les apparences d'une dynamique dégénérative. L'heureuse constatation sur les *policy designs* provinciaux ne devrait pas occulter la possibilité que la dynamique de blâme entre gouvernement fédéral et gouvernements provinciaux pourrait paradoxalement avoir eu un effet rassembleur au niveau provincial, facilitant le discours de coordination et l'action concertée.

Il faut donc admettre la possibilité que la dynamique démocratique qui a eu lieu dans les provinces puisse s'intégrer, voire être favorisée, par un cadre plus général de politique dégénérative au niveau des relations fédérales/provinciales. Dans les débats provinciaux, le gouvernement fédéral occupait le rôle de *contender*⁴³, c'est-à-dire un acteur puissant et mal perçu. Il était alors politiquement payant pour les deux gouvernements provinciaux de se positionner contre le gouvernement fédéral en le blâmant pour certains problèmes sociaux (par ex. : la pauvreté dans les communautés autochtones) ou pour l'inaction sur certains dossiers (par ex. : mesures d'activation des chômeurs de longue durée). Ce jeu de transfert du blâme est, selon toute vraisemblance, fortement lié au fait que le Canada est une fédération *juridictionnelle* (par opposition aux fédérations *fonctionnelles*; Montpetit, Rothmayr et Varone, 2005).

⁴³ « Quémandeur » est, dans ce cas, une traduction plus qu'imparfaite

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. Les hypothèses pessimistes de la théorie du *policy design* étaient en fait un appel à renouer avec le potentiel de réalisation démocratique des politiques publiques : « 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).

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* vol. 54 (no. 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.
- Boismenu, Gérard, Pascale Dufour et Denis Saint-Martin. 2004. *Ambitions libérales et écueils politiques – Réalisations et promesses du gouvernement Charest*, Montréal : Athéna
- Bourque, Gilles L. 2000. *Le modèle québécois de développement – De l'émergence au renouvellement*, Québec : Presses de l'Université du Québec
- Boyчук, Gerard. 1998. *Patchwork of Purpose – The Development of Provincial Social Assistance Regimes in Canada*. Montréal-Kingston : McGill-Queen's University Press
- Buchan, Moyra. 1997. « Moving from Social Work to Social Activism » dans Burford, Gale et John Symonds (dir.). *Ties that bind : an anthology of social work and social welfare in Newfoundland and Labrador*, St-John's (Terre-Neuve), Jespersion : 260-266
- Callahan, Brian. 1999. « Less rhetoric, more action », *The Telegram* (St-John's, Terre-Neuve), jeudi 4 février
- Chanley, Jesse J. Jr. 2005. *An Analysis of Civic Education Policy-Making in Arizona Using the Advocacy Coalition Framework and Policy Design Theory*, thèse de doctorat, Arizona State U.
- Chanley, Sharon Anne et Nicholas Alozie. 2001. « Policy for the 'Deserving', but Politically Weak : the 1996 Welfare Reform Act and Battered Women », *Policy Studies Review*, vol. 18 (no. 2) : 1-25
- Collectif pour un Québec sans pauvreté. 2004a. « Plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté : une loi appliquée... avec de graves omissions », Communiqué émis le 2 avril. En ligne.
<http://pauvrete.qc.ca/article.php3?id_article=49> (page consultée le 5 juin 2008).

- Collectif pour un Québec sans pauvreté. 2004b « Le plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté : en avant, en arrière, de côté », Communiqué émis le 6 avril. En ligne. <http://www.pauvrete.qc.ca/article.php3?id_article=145>, (page consultée le 5 juin 2008).
- Collectif pour un Québec sans pauvreté. 2004c. *La Soupe au Caillou*, no. 177, En ligne. <http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/08-5-177-Bulletin_177-Campagne_d_appuis.pdf>, (page consultée le 5 juin 2008).
- Collectif pour un Québec sans pauvreté. 2004d. « Le Collectif tient une session d'urgence du Parlement de la rue à l'Assemblée nationale », Communiqué émis le 13 décembre. En ligne. <http://www.pauvrete.qc.ca/article.php3?id_article=247>, (page consultée le 14 août 2008).
- Collectif pour un Québec sans pauvreté. 2004e. « Le Collectif transmet à deux parlementaires... et à une chaise vide des milliers d'appuis à sa proposition », Communiqué émis le 8 décembre. En ligne. <http://www.pauvrete.qc.ca/article.php3?id_article=244>, (page consultée le 14 août 2008).
- Collin, Chantal. Bibliothèque du Parlement [Canada]. Division des affaires politiques et sociales. 2007. *Stratégies de réduction de la pauvreté au Québec et à Terre-Neuve-et-Labrador*, Ottawa, PRB 07-23F
- Corriveau, Célia. 2006. *Les politiques de lutte contre la pauvreté à Terre-Neuve et Labrador, au Manitoba et en Ontario, de 1999 à 2006*. Mémoire de maîtrise. Département de science politique. Université de Montréal
- Chouinard, Tommy. 2003. « Une efficacité traditionnelle douteuse : le bâton et la carotte de la sécurité du revenu », *Le Devoir* (Montréal), samedi 15 novembre, B2
- Donovan, Mark Charles. 1998. *Taking aim: Target populations and the wars on drugs and AIDS*, Thèse de doctorat, University of Washington
- Dufour, Pascale. 2004. « L'adoption du projet de loi 112 au Québec: le produit d'une mobilisation ou une simple question de conjoncture politique? ». *Politique et sociétés*, vol. 23, (no. 2-3) : 159-182.
- Dufour, Pascale, Gérard Boismenu et Alain Noël. 2003. *L'aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les sans-emplois en Europe et en Amérique du Nord*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal

- Frank Fischer. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press
- Felt, Larry, Carla Wheaton et Patti Powers. 2006. *The Origins of a New Public Management Approach in Newfoundland and Labrador's Strategic Social Plan*, St-John's, Terre-Neuve : Community Services Council Newfoundland and Labrador. En ligne. <www.envision.ca/pdf/cura/Origins_Nov_06.pdf>, (page consultée le 8 juin 2008)
- Frazer, James George. 1981 (1922). *Le Rameau d'or : Esprits des blés et des bois – Le bouc émissaire*, vol.3, trad. Pierre Sayn, Nicole Belmont et Michel Izard, Paris : Robert Laffont
- 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
- Gruber, Judith E. 1987. *Controlling Bureaucraties – Dilemmas in Democratic Governance*. Los Angeles : University of California Press,
- Hamad, Sam. Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale. 2008. « Le pacte de l'emploi pour lutter contre la pauvreté », *Le Soleil* (Québec), mardi 6 mai, 23
- Hamel, Pierre et Bernard Jouve. 2006. *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Presses de l'Université de Montréal
- House, J.D. 1999. *Against the Tide : Battling for Economic Renewal in Newfoundland and Labrador*, University of Toronto Press
- House, J.D. 2005. « Change from Within the Corridors of Power : A Reflective Essay of a Sociologist in Government », *Cahier canadiens de sociologie*, vol. 30, (no. 4) : 471-490
- Hudon-Fortier, Arielle. 2005. *Comment survivre à son succès? Étude de cas du Collectif pour un Québec sans pauvreté*. Mémoire de maîtrise. Département de science politique. Université de Montréal
- Hunter, Caroline et Judy Nixon. 1999. « The Discourse of Housing Debt : The Social Construction of Landlords, Lenders, Borrowers and Tenants », *Housing, Theory and Society*, vol. 16: 165–178

- Kuhn, Thomas S. 1972 (1962). *La structure des révolutions scientifiques*. Paris : Flammarion
- Jenson, Jane et Denis Saint-Martin. 2003. « New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State », *Cahiers canadiens de sociologie*, vol. 28, (no. 1) : 77-99
- Jenson, Jane et Denis Saint-Martin. 2006. « Building blocks for a new social architecture : the LEGOTM paradigm of an active society », *Policy & Politics*, vol. 34, (no. 3) : 429-451
- Krippendorff, Klaus. 2004. *Content Analysis. An Introduction to Its Methodology*, deuxième édition, Londres: Sage Publications
- Labrie, Vivian. 1999. « Des milliards et des cennes noires », *Relations*, no. 649 : 83-87
- Landry, Réjean. 1989. « Biases in th Supply of Public Policies to Organized Interests : Some Empirical Evidence » dans William Coleman et Grace Skogstad (dir.). *Policy Communities & Public Policy in Canada : a Structural Approach*, Mississauga, Ontario : Copp Clark Pitman : 291-311
- Landry, Réjean. 2000. « L'analyse de contenu » in Benoît Gauthier (dir.). *Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données*, Sainte-Foy: Presses Universitaires du Québec : 329-355
- Landry, Réjean et Paule Duchesneau. 1987. « L'offre d'interventions gouvernementales aux groupes: une théorie et une application », *Revue canadienne de science politique*, vol. 20, (no. 3, septembre) : 525-552
- 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*, vol. 10, (no.2) : 161-175
- Lévesque, Kathleen et Tommy Chouinard. 2003. « Plan d'action de lutte contre la pauvreté, une véritable trahison », *Le Devoir* (Montréal), mardi 11 novembre, A3
- Lieberman, Robert C., Helen Ingram, et Anne L. Schneider. 1995. « Social construction (continued) », *American Political Science Review*, vol. 89, (no. 2) : 437-446
- Lindblom, Charles E. et Edward J. Woodhouse. 1993 (1968). *The Policy-Making Process*. New Jersey: Prentice Hall

- Link, Michael W. et Robert W. Oldendick. 1996. « Social construction and white attitudes toward equal opportunity and multiculturalism » *Journal of Politics*, no. 58 (vol. 1) : 149-68
- Magana, Lisa, et Robert Short. 2002. « The Social Construction of Mexican and Cuban Immigrants by Politicians », *The Review of Policy Research*, vol. 19 (no. 4) : 78-94
- Marshall, Thomas Humphrey. 1964. (1949). « Citizenship and Social Class », *Class, Citizenship and Development*, Garden City, NY : Doubleday & Company, 71-134
- Montpetit, Éric, Christine Rothmayr et Frédéric Varone. 2005. « Institutional Vulnerability to Social Constructions: Federalism, Target Populations, and Policy Designs for Assisted Reproductive Technology in Six Democracies », *Comparative Political Studies*, vol. 38 (no. 2) : 119-142
- Montpetit, Éric. 2006. « La légitimité démocratique et le projet de réingénierie du gouvernement Charest », in François Pétry, Éric Bélanger et Louis M. Imbeau. (dir.) *Le Parti libéral : Enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*, Québec : Presses de l'Université Laval : 137-157
- Meunier, E.-Martin et Jean-Philippe Warren. 2002. *Sortir de la « Grande noirceur » - L'horizon « personnaliste » de la Révolution tranquille*, Sillery, Québec: Septentrion
- Mounier, Emmanuel. 1971 (1949). *Le personnalisme*, 12^e édition, coll. « Que sais-je ? » no. 395, Paris : PUF
- Newton, Lina Yvette. 2002. *Constructing the Immigrant Ideal: Political Rhetoric and the Social Construction of Target Groups in the 1986 Immigration Reform and Control Act and the 1996 Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*, Thèse de doctorat, Département de science politique, U California, Irvine.
- Ninacs, William, Anne-Marie Béliveau et Francine Gareau. 2003. *Le collectif pour une Québec sans pauvreté : étude du cas*, Ottawa : Caledon Institute of Social Policy. En ligne. < <http://www.caledoninst.org/PDF/553820614.pdf>>, (page consultée le 5 juin 2008)
- Noël, Alain. 2002. « Une loi contre la pauvreté : La nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », *Lien social et politiques*, no. 48 (automne) : 101-114.

- Noël, Alain. 2004. *Priorité au soutien du revenu : La mise en œuvre de la Loi québécoise visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Ottawa : Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, En ligne.
<http://www.cprn.org/documents/29660_fr.pdf>, (page consultée le 4 novembre 2005),
- Overton, Jim. 1997. « An Exploration of Social Work's Pastoral Conventions – Adult Education, Self-help, Land Settlement and the Unemployed in Newfoundland in the 1930s » dans Burford, Gale et John Symonds (dir.). *Ties that bind : an anthology of social work and social welfare in Newfoundland and Labrador, St-John's (Terre-Neuve)*, Jespersion : 31-53
- Paugam, Serge. 2005. *Les formes élémentaires de la pauvreté*. Paris: Presses universitaires de France.
- Pierson, Paul. 1993. « When effect becomes cause : policy feedback and political change », *World Politics*, vol. 45 (no.4) : 595-628
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press
- Phillips, Susan D. avec l'aide de Havi Echenberg et Rachel Laforest. 2001. *Accord entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire : Incidences pour le secteur bénévole et communautaire du Canada*, Ottawa : Secrétariat de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire. En ligne. <http://www.vsi-isbc.org/fr/relationship/phillips_text/index.cfm>, (page consultée le 6 juin 2008)
- Pressman, Jeffrey L. et Aaron Wildavsky. 1984 (1973). *Implementation*. Berkeley : University of California Press,
- Québec. Assemblée Nationale. 2002a. *Projet de loi no. 112 : Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Québec : Éditeur officiel du Québec
- Québec. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. 2002b. *La volonté d'agir, la force de réussir - Énoncé de politique*. Québec : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, En ligne.
<http://www.mess.gouv.qc.ca/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/GD_Enonce-de-politique.pdf>, (page consultée le 2 juillet 2008)
- Québec. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et de la Famille. 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. En ligne.
 <http://www.mess.gouv.qc.ca/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/ADMIN_plan-action-lutte-pauvrete.pdf>, (page consultée le 2 juillet 2008)

Québec. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et de la Famille. 2005. *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale – Bilan de la première année*. Québec : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et de la Famille. En ligne.
 <http://www.mess.gouv.qc.ca/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/ADMIN_bilan-plan-action.pdf>, (page consultée le 23 janvier 2009)

Rochefort, David A. et Roger W. Cobb (dir.). 1994. *The Politics of Problem Definition – Shaping the Policy Agenda*, Lawrence : University Press of Kansas

Saint-Martin, Denis. 2002. « Apprentissage social et changement institutionnel : La politique de 'l'investissement dans l'enfance' au Canada et en Grande-Bretagne », *Politiques et Sociétés*, vol. 21, (no. 3) : 41-67

Saint-Martin, Denis. 2007. « From the Welfare State to the Social Investment State : A New Paradigm for Canadian Social Policy? », dans Michael Orsini et Miriam Smith (dir.). *Critical Policy Studies*, Vancouver : UBC Press, 279-298

Sherraden, Michael. 2003. « From the Social Welfare State to the Social Investment State », *Shelterforce*, no. 128 (avril). En ligne.
 <<http://www.nhi.org/online/issues/128/socialinvest.html>>, (page consultée le 15 juillet 2008)

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.). 2005a. *Deserving and Entitled : Social Constructions and Public Policy*, Albany : SUNY

Schneider, Anne L. et Helen M. Ingram. 2005b. « A Response to Peter deLeon », *Public Administration Review*, vol. 65, (no. 5) : 638-640

- Schneider, Anne L. et Helen M. Ingram. 2007. « Ways of Knowing: Implications for Public Policy ». Texte de communication, American Political Science Association, Chicago, 14 août
- Schmidt, Vivien. 2002. « Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment », *Comparative political studies*, vol. 35 (no.2) :168-193
- 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*, vol. 23 (no.1) : 107-32
- Terre-Neuve-et-Labrador. Royal Commission on Employment and Unemployment. 1986. *Building on Our Strengths : Summary Report of the Royal Commission on Employment and Unemployment - Summary*, St-John's (Terre-Neuve) : Queen's printer
- Terre-Neuve-et-Labrador. Ministère des services sociaux. 1996. *Social Policy Advisory Committee – Chair comments on People's Forum*, St-John's (Terre-Neuve) : Ministère des services sociaux. En ligne. <<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/1996/hre/1112n07.htm>> (page consultée le 10 juin 2008)
- Terre-Neuve-et-Labrador. Social Policy Advisory Committee. 1997. *What the People Said – Report of the Strategic Social Planning Public Dialogue Newfoundland and Labrador, volume I*, St-John's (Terre-Neuve). En ligne. <<http://www.gov.nf.ca/publicat/spac/volume1.htm>> (page consultée le 10 juin 2008)
- Terre-Neuve-et-Labrador. 1998. *People, Partners and Prosperity : A Strategic Social Plan for Newfoundland and Labrador*, St-John's (Terre-Neuve). En ligne. <<http://www.exec.gov.nl.ca/rural/pdf/ssp.pdf>>, (page consulté le 10 juin 2008)
- Terre-Neuve-et-Labrador. Department of Human Resources and Employment. 2002a. *Investing in People : New Directions for Social Assistance Legislation*. St-John's (Terre-Neuve). En ligne. <http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/Legislative_Review/report.PDF>, (page consultée le 10 juin 2008)
- Terre-Neuve-et-Labrador. Department of Human Resources and Employment. 2002b. *Report of a Consultation on the Social Assistance Act*, St-John's (Terre-Neuve). En ligne. <<http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/publications/pdf/SARReport.PDF>>, (page consultée le 10 juin 2008)

- Terre-Neuve-et-Labrador. House of Assembly. 2004. « Hansard », 45^e législature, 1^{re} session, 22 mars 2004. En ligne.
<<http://www.assembly.nl.ca/business/hansard/ga45session1/04-03-22.htm>>, (page consultée le 10 juin 2008)
- Terre-Neuve-et-Labrador. 2005a. « Speech From the Throne », 45^e législature, 2^e session, 15 mars 2005. En ligne.
<<http://www.exec.gov.nl.ca/thronespeech/2005/speech2005.htm>>, (page consultée le 10 juin 2008)
- Terre-Neuve-et-Labrador. Department of Human Resources and Employment. 2005b. *Reducing Poverty in Newfoundland and Labrador : Working Towards a Solution – Background Report and Workbook*, St-John's (Terre-Neuve). En ligne.
<<http://www.gov.nl.ca/publicat/povertydiscussion-final.pdf>>, (page consultée le 10 juin 2008)
- Terre-Neuve-et-Labrador. Department of Human Resources and Employment. Goss Gilroy Management Consultants. 2005c. *Report on Workshop Sessions on the Development of a Poverty Reduction Strategy*. St-John's (Terre-Neuve). En ligne.
<<http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/PRSWorkshopReportSummary.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). En ligne. < www.hrle.gov.nl.ca/hrle/poverty/poverty-reduction-strategy.pdf > (page consultée le 10 juin 2008)
- Terre-Neuve-et-Labrador. House of Assembly. 2006b. « Hansard », 45^e législature, 3^{re} session, 6 décembre 2006. En ligne.
<<http://www.assembly.nl.ca/business/hansard/ga45session3/06-12-06.htm>>, (page consultée le 10 juin 2008)
- TVO. 2008. *The Agenda* (émission télévisuelle d'affaire publique ontarienne), diffusé le lundi 3 mars. En ligne.
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)
- Venne, Michel (dir.). 2003. *Justice, démocratie et prospérité – L'avenir du modèle québécois*, Montréal : Québec-Amérique
- Watson, Larry. 2004. « Degenerative Policy Design : An Examination of Sealed Adoption Record Policy », *The Social Policy Journal*, vol. 3, (no 4) : 39-51

Weber, Max. 1964 (1904). *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*. En ligne : http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/ethique_protestante/Ethique.html (page consultée le 11 octobre 2007),

Weber, Robert Philip. 1985. *Basic Content Analysis*, Londres: Sage Publication

Annexe 1 – Liste des partenaires

Québec	Terre-Neuve
Conférences régionales des élus Organismes communautaires ou d'économie sociale Organismes représentant les personnes pauvres Partenaires du logement sociocommunautaire Partenaires jeunesse Réseau scolaire	Ensemble des partenaires (tels qu'énumérés dans la proposition 219) Partenaires communautaires

Annexe 2 – Répartition des groupes-cibles

Québec

	+ ----- Construction sociale ----- -	
	Favoris	« Quémandeurs »
+	Employeurs	

-----	Scientifiques	
-----	Travailleurs de plus de 55 ans	
-----	Aînés	Chômeurs
-----	Personnes ayant des besoins spécifiques de logement	
-----	Prestataires ayant des contraintes sévères à l'emploi	
-----	Personne pauvres (ou exclues)	
-----	Autochtones	
-----	Immigrants et minorités visibles	
-----	Familles à risque de pauvreté	
-----	Prestataires de l'aide social	
-----	Prestataires de l'aide sociale avec des enfants de moins de 5 ans	
-----	Familles monoparentales prestataires de l'aide sociale	Prestataires de longue durée de l'aide sociale
-----	Jeunes	Prestataires de l'aide sociale considérés aptes au travail
-----	Adolescentes enceintes	Jeunes considérés à risque
-----	-----	-----
	Dépendants	Déviants

Terre-Neuve-et-Labrador

		+ ----- Construction sociale ----- -	
		Favoris	« Quémandeurs »
Pouvoir	+		Contracteurs financés par les fonds publics

		Scientifiques	
		Personnes handicapées Travailleurs à faible revenu	
		Personnes pauvres (ou exclues) Personnes âgées entre 55 et 64 ans Personnes pauvres sur une longue durée	
		Femmes pauvres vivant seules Locataires de logement sociaux Prestataires de l'aide sociale	
		Familles monoparentales menées par des femmes Familles en difficulté	Payeurs de pension alimentaire fautifs
		Jeunes Enfants ayant des besoins spéciaux Enfants pauvres	Contrevenants Jeunes prestataires de l'aide sociale
		Dépendants	Déviants

Annexe 3 – Tableaux croisés

Pertinence des propositions

	Propositions non-pertinentes pour les inférences	Propositions pertinentes pour les inférences	TOTAL
Québec	80,3% (526)	19,7% (129)	100% (655)
Terre-Neuve-et-Labrador	71,7% (432)	28,2% (170)	99,9% (602)

Répartition des propositions pertinentes sur les types de *policy design*

	Dégénératif	Scientifique	Démocratique	TOTAL
Québec	41% (53)	27,1% (35)	31,8% (41)	99,9% (129)
Terre-Neuve-et-Labrador	9,4% (16)	39,4% (67)	51,2% (87)	100% (170)

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

	Dégénératif	Scientifique	Démocratique	TOTAL
Québec	42,4% (50)	29,7% (35)	28% (33)	100,1% (118)
Terre-Neuve-et-Labrador	10,7% (16)	42,3% (63)	47% (70)	100% (149)

Répertoire des propositions en doubles ayant servi pour les inférences

	Dégénératif	Scientifique	Démocratique	Total
Québec	(120-192) (149-207) (529-535) TOTAL : -3	Nil	(154-196-200) (146-204) (143-210) (127-227) (121-245) (330-333) (87-433) TOTAL : -8	-11
Terre-Neuve	Nil	(86-221) (265-269) (271-313) (95-427) TOTAL : -4	(47-85) (44-171) (170-191-196) (39-227) (236-240) (225-310) (264-287) (346-347-512) (349-422) (350-423) (358-490) (436-448) (451-456) (403-473) (344-585) TOTAL : -17	-21